This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Received JUN 19 1893 , 189
Accessions No. 52208 Class No.

REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Received JUN 19 1893 , 189
Accessions No. 52208 Class No.

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

ÉTATS-UNIS

4110-89. — Corbeil. Imprimerie Crété.

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

ÉTATS-UNIS

INSTITUTIONS DE L'UNION — INSTITUTIONS D'ÉTAT

RÉGIME MUNICIPAL

SYSTÈME JUDICIAIRE — CONDITION SOCIALE DES INDIENS

AVEC UNE CARTE DE LA FORMATION POLITIQUE ET TERRITORIALE DES ÉTATS-UNIS

PAR

Auguste CARLIER

TOME DEUXIÈME

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation.

RUE RICHELIEU, 14

1890

JK246
.C3
v.7

52208

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

LIVRE TROISIÈME

Les travaux de la Convention et la Constitution.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. — ORGANISATION DE LA CONVENTION. LIGNES PRINCIPALES DU GOUVERNEMENT A FONDER.

Avant d'aborder les travaux de la Convention, il est nécessaire de se rendre compte des partis en présence et des intérêts antagonistes qui pouvaient faire obstacle au succès de l'œuvre entreprise.

Des treize États de la Confédération, trois seulement étaient qualifiés grands États à raison soit de leur étendue territoriale, soit du nombre de leurs habitants, soit de l'importance commerciale et maritime de l'un d'eux. C'étaient : la Virginie, la Pennsylvanie et le Massachusetts. Tous les autres étaient de moyens ou de petits États, même New-York qui, malgré son heureuse situation maritime, ne laissait point encore présager la rapide fortune qu'il a faite depuis. Toutefois ce dernier État ainsi que les Carolines et la Georgie semblaient, d'après divers symptômes, appelés à s'élever bientôt au rang de grands États, et ils inclinaient parfois vers les idées égoïstes de ceux dont ils espéraient être les égaux sous ce rapport particulier. Ainsi les grands États

voulaient que le nombre des habitants et la richesse combinés fussent des éléments de prépondérance dans les conseils de la Confédération. Les petits États, au contraire, demandaient le maintien du *statu quo* quant à la représentation; car, suivant eux, chaque État étant souverain devait traiter d'égal à égal avec les autres au Congrès, où les votes continueraient à être donnés par État et non autrement.

Venait ensuite la distinction entre les États de l'Est et du Nord, d'une part et ceux du Sud, de l'autre, à raison de l'esclavage. Il est vrai qu'à cette époque encore, ce fait social existait partout légalement; mais évidemment, ses jours étaient comptés, excepté dans l'extrême Sud, où le climat semblait, même à de très bons esprits, en faire une nécessité du travail agricole.

Les considérations de latitude ne se bornaient point à l'esclavage : on voyait poindre à l'Ouest les germes de grands États embrassant l'immense et fertile vallée du Mississipi. Il se pouvait que, dans un temps peu éloigné, l'émigration des États de l'Est et de l'Europe se versant abondamment sur ces contrées vînt déplacer le centre de gravité de la Confédération et obliger les anciens États à se soumettre à la direction d'hommes nouveaux dont un grand nombre seraient d'origine étrangère.

Puis, les États maritimes, favorisés par leur situation, résistaient à l'abandon, entre les mains du Congrès, du pouvoir d'ordonner le commerce intérieur et extérieur, pouvoir dont ils avaient souvent abusé envers leurs confédérés.

Enfin le droit de souveraineté à peu près absolu, exercé jusque-là par les États privativement, les disposait mal à l'abdication de plusieurs prérogatives de grande conséquence, notamment de celle de lever des taxes sur les importations ou les exportations, même des taxes directes, sans compter les réquisitions d'hommes et d'objets en nature, avec droit de coercition. La fierté des États se sentait humiliée à la pensée de se soumettre à cet être de raison appelé Congrès, tombé si bas dans l'opinion. Ce pouvoir

n'attirait aucune sympathie; né d'hier, il n'avait point de racine dans le sol et n'éveillait d'autre idée que celle de restriction et de subalternité.

C'est au milieu du conflit de ces idées divergentes que s'ouvrit la Convention. On a vu que onze États sur treize y avaient envoyé des délégués. Plus tard le New-Hampshire, l'un des retardataires, fit de même. Le nombre des délégués pouvait s'élever à cinquante présents (1). Le Rhode-Island seul, où fermentaient les plus détestables passions, ne voulut prendre part à aucun des travaux de cette assemblée. Son isolement dans ces circonstances graves lui inflige une triste page dans les annales de l'Amérique.

Tous les États se présentaient sur un pied d'égalité complet sans distinction d'aucune espèce entre eux, d'après les termes mêmes des articles de Confédération, en sorte que chacun d'eux, grand ou petit, eût droit à un même vote (une seule voix) dans toutes les délibérations. Dès l'abord, l'on tomba d'accord d'un règlement destiné à ordonner la marche des travaux de l'assemblée et à garantir à tous une pleine liberté d'opinions. Il suffira de signaler quelques-uns des articles de ce règlement pour en faire apprécier la sagesse.

1° La présence des députés de sept États au moins sera nécessaire pour la validité des délibérations. 2° Aucun membre ne s'absentera de l'assemblée, de manière à ne point causer d'interruption dans la marche des travaux, à moins d'une permission spéciale. 3° Les comités ne siégeront point pendant le temps consacré aux séances de l'assemblée. 4° Il suffira de la simple majorité des États présents pour statuer sur toutes les questions. 5° Aucune copie ne sera prise du contenu du journal de la Convention, pendant ses séances, sans une permission. Personne autre que les députés ne sera admis à en prendre connaissance. 6° Les débats de la Convention ne seront ni imprimés ni publiés d'aucune manière et ne seront l'objet

(1) Hildreth, vol. III, p. 482.

d'une communication quelconque sans une permission. 7° Tout sujet consacré par un vote pris à la majorité pourra être mis de nouveau en délibération sur motion spéciale (1).

Ces derniers articles surtout avaient une importance particulière. En effet, si l'animation des discussions sur certains sujets se fût communiquée au dehors, c'en était fait du repos du pays, et peut-être de ses destinées, « car, ainsi que le disait Washington, il y avait alors bien des matières inflammables répandues partout, qui n'attendaient qu'une étincelle ». D'autre part, le sujet qu'on abordait était nouveau et présentait des aspects multiples. Les membres de cette assemblée avaient besoin d'une grande liberté pour se soutenir dans ces régions inconnues. Tout devait se coordonner dans une œuvre de ce caractère et, jusqu'à ce que l'ensemble fût complet, certaines résolutions prises d'abord pouvaient exiger, après coup, un remaniement, un rejet que des considérations nouvelles conseilleraient. Il ne fallait point que le peuple fût dans la confidence de ces revirements, afin de permettre aux délégués d'échapper au reproche de versatilité et d'inconsistance, lorsque, au contraire, on ne devait y voir que le résultat d'une plus grande maturité d'examen. Aujourd'hui que le secret de ces graves délibérations est levé, et que l'on peut assister par la pensée à tous les tâtonnements, à toutes les fluctuations d'idées de ces hommes consciencieux, sans cesse à la recherche des meilleurs moyens de conciliation acceptables par tous, il n'y a qu'à applaudir aux préliminaires de ce grand conseil national, destinés à protéger la complète indépendance de ses membres et qui rendirent praticable une union considérée jusque-là comme très conjecturale.

La complication des intérêts et des prétentions en présence fit surgir divers problèmes qui réclamaient une prompte solution et qu'on peut résumer ainsi très sommairement :

(1) MADISON, *Papers published by Henry* D. GILPIN. Washington, 1840, vol. II, p. 728.

1° Le gouvernement de la Confédération peut-il rester purement fédéral? Ne doit-on pas au contraire lui infuser un autre principe qui le rendra tout à la fois national et fédéral? En d'autres termes, tout en conservant l'individualité des États, n'y a-t-il pas lieu de créer un gouvernement général en le dotant d'importantes prérogatives qui, dans des limites précises, s'exerceront par voie d'action directe et immédiate sur tous les citoyens, à quelque État qu'ils appartiennent, et non plus sur ces États eux-mêmes considérés comme êtres collectifs?

2° En cas d'affirmative, de quels pouvoirs dotera-t-on le gouvernement? Quelle combinaison imaginer pour rendre praticable et sans froissement le fonctionnement régulier et parallèle dans des sphères distinctes des gouvernements d'État et du gouvernement fédéral des États-Unis sur les mêmes individus et sur le même territoire?

3° Assurera-t-on au gouvernement général ou national une prééminence sur celui des États et dans quelle mesure?

4° Le Congrès, assemblée unique, doit-il rester seul maître du gouvernement, concentrant tous les pouvoirs sans partage? N'y a-t-il pas nécessité, au contraire, de diviser l'autorité générale en trois branches essentielles, à l'instar de l'organisation des États, à savoir: un Congrès composé de deux chambres législatives, un pouvoir exécutif représenté par un seul ou par plusieurs citoyens, enfin, une magistrature exerçant le pouvoir judiciaire?

5° Comment distribuer l'autorité générale entre tous ces organes? Les deux chambres auront-elles la même origine, la même importance numérique, les mêmes pouvoirs? Ne conviendrait-il pas, au contraire, d'introduire une certaine diversité dans ces rouages, en tenant compte de la variété des intérêts en présence et en faisant une part raisonnable à l'élément fédéral?

6° Dans quelle proportion les États contribueront-ils à la composition des deux chambres? Y auront-ils une participation égale ou proportionnelle à la population de cha-

cun d'eux? Prendra-t-on en considération le nombre des esclaves dans la fixation de la représentation, si la proportionnalité est admise ?

7° Quelle sera la base de répartition des charges à imposer aux États en faveur du gouvernement général ?

8° Le pouvoir exécutif sera-t-il composé d'un ou de plusieurs citoyens ?

9° Le peuple entier de tous les États sera-t-il appelé à voter dans les élections concernant les organes du nouveau gouvernement ou de quelques-uns d'eux seulement, ou bien chaque État continuera-t-il son régime électoral propre, qui sera étendu au gouvernement général ?

10° Comment organisera-t-on le pouvoir judiciaire national? Comment le mettra-t-on en harmonie avec celui des États ?

Le règlement une fois adopté, la Convention fut saisie d'une série de résolutions proposées par Randolph, de la Virginie, tendant à pourvoir aux imperfections et à l'insuffisance du pacte fédéral. Il proposa en conséquence un plan, consistant à former un gouvernement national composé d'une législature divisée en deux chambres ayant chacune l'initiative des lois, d'un pouvoir exécutif, et d'un corps judiciaire. Ces trois pouvoirs seraient élus, savoir : les membres de la première chambre par le peuple, et fournis par les États dans la proportion relative de leurs populations; la deuxième chambre, par la première sur une liste de candidats présentés par les législatures d'État. Le chef du pouvoir exécutif et les membres du corps judiciaire, par la législature nationale. La durée des deux pouvoirs législatif et exécutif serait limitée. Les juges au contraire auraient une institution à vie, c'est-à-dire *till good behaviour*. La législature nationale aurait pouvoir d'annuler les lois des États lorsqu'elle les trouverait contraires à l'esprit de la constitution et des traités conclus sous l'autorité des Etats-Unis. Quant au chef du pouvoir exécutif, son autorité s'étendrait, d'accord avec un nombre fixe de juges fédéraux, jusqu'à la révision des actes de la législature nationale avant

leur mise à exécution et de ceux des législatures d'État, avant qu'ils aient été soumis à l'épreuve du veto. Des règles seraient tracées pour l'admission de nouveaux États dans l'Union, au fur et à mesure qu'ils se formeraient sur le territoire des États-Unis. L'organisation nouvelle aurait pour base le principe républicain. Du reste, rien de déterminé, si ce n'est d'une manière vague et indécise sur la séparation des pouvoirs et les limites de leur autorité respective, pas plus que sur la ligne de démarcation de l'autorité du gouvernement de l'Union au regard des États.

Presque en même temps, Ch. Pinckney, de la Caroline du Sud, présentait un autre projet modifiant à divers égards celui de Randolph, et dessinant davantage encore le démantèlement de l'autorité des États ainsi que la suprématie du nouvel établissement.

Ces deux projets réalisaient un progrès réel, en remplaçant un corps politique impuissant par un gouvernement complet, pourvu de tous ses organes nécessaires, et investi d'une autorité directe, non plus sur des États, mais sur les citoyens de ces États, concourant par diverses voies au fonctionnement des institutions. Toutefois les auteurs de ces projets soulevaient des problèmes d'une extrême gravité, pour la solution desquels ce n'était pas trop des lumières et du patriotisme de tous. On allait parcourir en effet un vaste champ d'investigation jusque-là inexploré, où de sérieux intérêts collectifs se trouveraient aux prises avec les vrais principes de droit public. Le moment était solennel; car il s'agissait de décider des destinées de l'Amérique et de l'avenir du système républicain. Tous paraissaient bien convaincus de la grandeur de leur tâche et de l'immense responsabilité qui pesait sur eux. On se mit donc à l'œuvre avec le point de départ des projets de Randolph et de Pinckney.

CHAPITRE II

DÉBATS GÉNÉRAUX.

Dès le début de la session s'éleva la question de savoir quelle était l'étendue des pouvoirs de la Convention ? Était-elle autorisée à faire plus et autre chose que des amendements aux articles de Confédération, c'est-à-dire à inaugurer un système nouveau qui serait la destruction de celui actuel? Read, un des représentants du Delaware (petit État), demanda l'ajournement de la discussion sur ce point, par le motif que son mandat ne l'autorisait pas à abandonner l'égalité du suffrage entre les États dans la représentation législative, pour y substituer la représentation proportionnelle. Il terminait en disant que si l'on passait outre, malgré ses protestations, lui et ses collègues du Delaware se retireraient de la Convention (1). Ne point tenir compte de ces scrupules et aborder immédiatement le plus dangereux de tous les problèmes soulevés, eût été plus que téméraire. C'était courir au-devant de l'insuccès. On le comprit et l'on convint d'ajourner la discussion sur ce point fondamental, en passant en revue d'abord les autres parties du plan de Randolph qui ne préjugeraient pas l'objet réservé. C'est ainsi que l'on traita en comité général et sommairement tous les autres sujets compris dans ce plan. L'on adopta sur chacun d'eux des résolutions provisoires qui pouvaient toujours, d'après le règlement, faire l'objet de nouvelles motions de reprise ou de rejet. Ce travail fut résumé par un comité spécial qui soumit à la Convention une suite de propositions correspondantes à celles de Randolph (2). Mais au moment d'aborder les questions réser-

(1) MADISON, *Papers*, vol. II, p. 751. — (2) MADISON, *ibid.*, p. 858.

vées, c'est-à-dire celles ayant trait au maintien ou au rejet du principe de la confédération, Patterson, du New-Jersey, présenta un projet de gouvernement qui, tout en maintenant le régime fédéral, y faisait entrer deux pouvoirs qui jusque-là en avaient été exclus : le pouvoir exécutif et un corps judiciaire ; mais aucun moyen n'était suggéré pour donner une sanction aux actes des pouvoirs publics (1). Pour cet homme d'État il fallait faire passer la souveraineté des États avant l'autorité de la Confédération au lieu d'octroyer à celle-ci une suprématie qui ne devait point lui appartenir. Partisan du statu quo, sans exclure les réformes utiles, Patterson exposait avec habileté la cause du droit des États. « Nous sommes réunis, dit-il, en exécution d'un acte du Congrès qui ne fait mention que d'amendements à apporter aux articles de Confédération. Ces articles forment donc la base indispensable des délibérations de la Convention. Si nous ne restons pas dans ces limites, nous commettrons un acte d'usurpation envers nos électeurs. L'idée d'un gouvernement national opposé à un gouvernement fédéral n'est jamais entrée dans l'esprit d'aucun d'eux. En supposant que nous ayons mission de dépasser ces limites, le peuple ne serait pas mûr pour une autre épreuve ; à nous de le suivre, non de le devancer : une confédération préjuge un droit de souveraineté chez les membres qui la composent, et la souveraineté suppose l'égalité chez ceux qui l'exercent. Si l'on nous considère comme une seule nation, il faut abolir toutes les disti nctions d'État, procéder à une nouvelle distribution du territoire par portions égales, autant que possible, et accorder à chaque fraction une égale représentation dans le gouvernement commun. Que si, au contraire, on attribue aux grands États une représentation proportionnelle à leur importance en conservant l'inégalité du territoire, leur ambition grandira, et les petits États auront tout à en redouter. On objecte, ajoutait-il, que si le gouvernement national doit avoir action sur le peuple

(1) Madison, *Papers*, vol. II, p. 831, 861 et 869.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY CALIFORNIA.

et non sur les États, au peuple seul revient l'élection de ses membres? Pourquoi cela? Est-ce qu'une élection à deux degrés ne remplit pas le même but? Est-il donc si difficile de trouver des moyens de coercition contre les États? Les grands États peuvent se coaliser, sans nul doute, mais ils n'ont aucun moyen d'obliger les autres à s'associer avec eux. »

Les partisans du système contraire s'attaquaient d'abord au prétendu droit primordial invoqué par leurs adversaires. « Il faudrait bien s'entendre, disaient-ils, sur la véritable signification des mots *souveraineté nationale* ou *fédérale*, qui se reproduisent souvent dans la discussion, et qu'on emploie abusivement. Les colonies, lorsqu'elles eurent secoué le joug de l'Angleterre, ne se déclarèrent indépendantes que collectivement et non individuellement. Ainsi elles se trouvèrent confédérées en même temps qu'indépendantes. Les États qui les remplacèrent n'étaient donc pas souverains dans le sens absolu du mot; car ils ne possédaient point séparément les principaux attributs de la souveraineté. Ainsi ils ne pouvaient déclarer la guerre, faire la paix, contracter des alliances, signer des traités, etc. Ils n'avaient conservé qu'une autorité locale renfermée dans leurs limites territoriales. Puis, si l'union des États embrasse l'idée de confédération, elle implique également celle de consolidation. Une union des États est une union des hommes qui les composent; de là, le caractère national qui s'applique à tous..... Il était douteux que la Convention pût la faire disparaître, mais rien ne s'opposait à ce qu'une partie importante de leur autorité leur fût retirée (1). »

Luther Martin, du Maryland, soutenait, au contraire (2), que la séparation d'avec la Grande-Bretagne avait placé les treize colonies dans un état de nature, les unes vis-à-vis des autres, et que telle serait encore leur situation respective, sans la nécessité d'une confédération pour les besoins de la guerre. Elles y étaient entrées sur un pied d'égalité

(1) Madison, vol. II, p. 905 et suiv. — (2) Le même, p. 906 et 915.

complet, et, maintenant qu'il s'agissait d'en fortifier les pouvoirs, on devait repousser tout ce qui introduirait dans le gouvernement une inégalité de condition mettant dix États à la merci des trois autres : Virginie, Massachusetts, Pennsylvanie. A l'appui de ces considérations, d'autres pouvaient être invoquées. Ainsi on conteste aux États la souveraineté absolue, sur le motif que, s'étant déclarées conjointement indépendantes, les colonies n'avaient fait que changer de maître. A quel titre la confédération aurait-elle succédé au roi d'Angleterre ? Ce n'est sans doute pas à titre de droit divin. « Elle n'a donc été formée, n'a agi et ne s'est maintenue qu'en vertu de pouvoirs qu'elle tenait tacitement des colonies avec lesquelles elle était constamment en rapport; trop heureuse quand elle ne voyait pas ses réquisitions méconnues ! Mais ces pouvoirs n'avaient aucune base certaine, aucune limite précise, aucune durée fixe, ils manquaient de sanction, de tout ce qui, en un mot, constitue une autorité souveraine. Les articles de Confédération eurent pour objet de combler ces lacunes. Dans ce pacte, les États figurent nommément en qualité de souverains libres et indépendants, sur un pied d'égalité entre eux, et ils octroient à la Confédération, non pas un complément de pouvoirs, mais tous ceux qu'elle aurait à exercer, se réservant pour eux-mêmes toute l'autorité dont ils ne s'étaient point dessaisis. Si la Confédération eût été en possession certaine et explicite de ces pouvoirs dès l'origine, qu'était-il nécessaire de les lui confier de nouveau? C'était donc bien aux États qu'appartenait la puissance aliénée, car on ne délègue que ce qu'on possède ; mais alors quel est le souverain, de celui qui reçoit la délégation ou de celui qui l'accorde ? »

A l'argumentation de Patterson, Madison (1) répondait, entre autres choses, que les membres de la Convention avaient reçu le mandat de réformer les vices et de combler les lacunes du système fédéral, et ils étaient nombreux,

(1) Madison, *Papers*, vol. II, p. 893 et suiv.

mandat qui comportait une refonte du gouvernement général dans ses lignes principales. A tort prétendait-on que le pacte fédéral, comme tous les contrats, ne pouvait se dissoudre que du consentement unanime de ceux qui l'avaient formé. S'il en était ainsi pour les actes de la vie ordinaire, c'est qu'il existait des tribunaux chargés de forcer les contrevenants à l'obéissance. Mais entre les États, où est l'arbitre? Il serait aisé de signaler les nombreuses violations faites par quelques-uns d'entre eux du statut général. Forcerait-on ceux qui y étaient restés fidèles à le maintenir, quand d'autres le violaient? Si l'impuissance d'agir contre les États en tant qu'êtres moraux était évidente, la nécessité s'imposait d'adopter un autre mode de gouvernement qui resserrerait le lien, en permettant d'agir, non plus sur les États, mais sur les citoyens eux-mêmes. L'absence actuelle de sanction pouvait être fatale dans les rapports intérieurs et extérieurs, notamment pour dompter l'esprit démagogique qui s'était donné carrière dans quelques endroits. Vainement voudrait-on obvier à l'inégalité de condition politique proposée par le projet de Randolph, en fusionnant tous les territoires en un seul, pour procéder ensuite à un partage égal autant que possible entre les treize États. Ce serait rêver l'impossible. Comment, en effet, changer, sans un trouble profond, des limites de territoire, qui entraînent avec elles des conséquences incalculables dans l'ordre civil, économique et politique? La grande diversité des climats, sur une immense étendue de côtes depuis le Canada jusqu'à la Floride, la variété des constitutions, des législations civiles et criminelles, la bigarrure des origines, des sectes, des occupations agricoles, commerciales et maritimes, l'empire des traditions, l'esclavage localisé au Sud, toutes ces causes réunies exerceraient une pression irrésistible pour repousser ces arrangements factices.

On n'entend point, ajoutait Wilson, supprimer les États. Tout au contraire, leur maintien est nécessaire pour atteindre certains buts hors de la portée de gouvernement géné-

ral, et ils doivent vivre dans des termes d'intimité avec lui (1).

Madison reprenait: L'histoire démontre que les confédérations anciennes, bien loin d'être oppressives, ont toutes péri par les résistances qu'elles avaient rencontrées chez les membres qui les composaient. Ici se trouve une raison de plus de dissiper l'ombrage du changement proposé. En effet, les grands États sont éloignés les uns des autres. Ils ont des intérêts agricoles et commerciaux si différents, qu'aucune ligue entre eux n'est à redouter au préjudice des petits États dont l'amitié est, au contraire, à ménager dans leurs rivalités d'influence (2).

Ces raisonnements étaient loin de convaincre les petits États. L'égalité leur était acquise dans le Congrès qui absorbait tous les pouvoirs, en vertu des articles de Confédération ; c'était un terrain ferme qu'ils refusaient d'abandonner jusqu'à ce qu'on leur offrît des gages de sécurité complète. Cependant de bons esprits inclinaient vers des moyens d'accommodement, par pur patriotisme, dans la vue de conjurer les conséquences funestes d'une rupture du lien fédéral. Mais la complexité des intérêts à satisfaire et des rouages à combiner pour la création d'un gouvernement nouveau étaient autant d'obstacles à surmonter. Il ne fallut rien moins que de longues et vives discussions pour faire accepter par tous l'idée d'un gouvernement unitaire dont l'organisation, sagement ordonnée, et les pouvoirs bien limités ne feraient point obstacle à l'action diminuée du gouvernement des États. Mais lorsqu'il y eut lieu de qualifier le nouvel établissement, on dut renoncer à l'appeler gouvernement national, appellation qui avait été proposée et qu'on écarta, pour n'avoir point à trancher la question de souveraineté individuelle persistante des États, qu'on a vue agitée plus haut. On adopta la qualification de gouvernement des États-Unis (3). En ne

(1) Madison, vol. II, p. 904. — (2) Le même, p. 980. Les produits du Massachusetts provenaient de la pêche, ceux de la Pennsylvanie et de la Virginie se tiraient du sol, pour l'un le blé, pour l'autre le tabac. — (3) Le même, p. 908.

donnant point à cette difficulté une solution directe et formelle, on laissa planer le doute sur le degré d'autorité du gouvernement général. Divers États continuèrent à se considérer comme maintenus dans une souveraineté volontairement restreinte, qu'ils pourraient recouvrer entière le cas échéant. Ce fut une erreur funeste dont les conséquences devaient devenir calamiteuses pour le pays.

La Convention déjà en possession, par ses débats préliminaires, de bon nombre des matériaux nécessaires à l'érection de l'édifice projeté, s'avança de plus en plus dans sa tâche avec la perspective d'un accord final, à l'aide de concessions réciproques. L'on forma ainsi le cadre d'un gouvernement général modelé sur celui des États, c'est-à-dire composé de trois branches principales, indépendantes entre elles, à savoir : un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un corps judiciaire. Puis on arrêta les conditions particulières destinées à souder ce gouvernement avec celui des États pour donner à l'un et aux autres un mutuel et ferme appui. Nous allons retracer les principaux traits des travaux de la Convention ; mais, en le faisant, nous ne suivrons point pas à pas tous les méandres des débats solennels qui illustrèrent cette assemblée. Chaque sujet, soumis à un premier examen, fut ensuite repris, ajourné, rejeté ou amendé, au milieu de controverses qui ramenaient les mêmes arguments modifiés dans la forme seulement. Nous receuillerons les principaux d'entre eux à l'appui de chaque thèse sur les points les plus importants, en observant le classement naturel des pouvoirs publics, pour rendre plus saisissables les obstacles vaincus et les progrès réalisés dans la science du gouvernement.

A la législature appartient la priorité dans cette analyse, nous en traiterons d'abord.

CHAPITRE III

DU POUVOIR LÉGISLATIF.

La première pensée fut d'attribuer le pouvoir législatif à deux chambres se faisant équilibre, d'après le mode adopté par presque tous les États de la Confédération. Mais un dissentiment s'éleva sur ce point. Qu'est-il besoin, disait Patterson, de deux branches pour la législature? Est-ce pour que l'une fasse échec à l'autre? Ce n'est point ici le cas. Dans le jeu des institutions d'États, où les partis peuvent céder à des entraînements, ce tempérament est admisible. Il en est autrement pour le Congrès. Les délégations des divers États sont autant de contrepoids, les unes pour les autres. Aucun autre mode de pondération n'est nécessaire (1). Ce raisonnement fut bientôt réfuté par la considération que toute assemblée législative a besoin d'un frein à son omnipotence. Elle ne peut le trouver dans son propre sein. Il faut donc diviser la législature en deux branches pour rassurer les minorités contre le despotisme des majorités. Le mécanisme du gouvernement général n'aura pas, d'ailleurs, cette simplicité qu'on lui suppose. Les partis y trouveront encore un champ assez étendu pour que les règles du régime représentatif y soient appliquées avec beaucoup de fruit. Les lois d'ailleurs seront d'autant mieux étudiées qu'elles traverseront une double épreuve, et elles acquerront, à l'aide d'un élément modérateur, la maturité nécessaire pour la consolidation des institutions et la sécurité de tous les intérêts. Puis, une deuxième chambre, appelée sans doute à s'occuper de graves intérêts d'un autre ordre, devra être composée

(1) Madison, *Papers*, vol. II, p. 871.

d'hommes supérieurs qui lui imprimeront un caractère particulier, en rapport avec sa mission variée. Enfin le mode de formation du Sénat fournira peut-être le moyen de concilier les rivalités opiniâtres existant entre les États. Ce dernier point de vue ne fut pas le moins propre à faire abandonner l'idée d'une chambre unique. Disons d'ailleurs, à l'honneur de la race anglo-saxonne, qu'elle a mieux compris que les peuples d'autre origine la nécessité de sérieux contrepoids et de contrôle pour lutter utilement contre les idées changeantes des masses et des assemblées délibérantes, dont les premiers mouvements sont souvent irréfléchis ou passionnés.

Le principe des deux chambres législatives étant admis, restait à décider quelle règle présiderait à la composition de chacune d'elles. Emploierait-on le suffrage direct ou celui à deux degrés? ou bien, l'un serait-il préféré pour la première chambre, et l'autre pour la deuxième? Les avis étaient partagés. D'une part, l'on demandait que les deux chambres du Parlement fussent élues par le peuple. D'autre part, on voulait que cette opération importante ne fût confiée qu'aux législatures d'État.

Les promoteurs du premier système, et Sherman parmi eux, disaient entre autres choses que moins on appelait le peuple à s'occuper d'affaires publiques, mieux l'on s'en trouvait; car il manquait de lumières et était très sujet à l'erreur. Gerry soutenait, à son tour, que tous les malheurs de la situation provenaient d'un excès de démocratie, non pas que le peuple manquât de vertus, mais il était la dupe de prétendus patriotes qui exploitaient sa crédulité. Quant à moi, ajoutait-il, j'ai été précédemment très républicain, et je le suis encore; mais l'expérience m'a prouvé tout le danger de l'esprit de nivellement (1). Ruttledge expliquait que les choix qui seraient faits par une législature auraient un mérite plus réel que ceux confiés directement au peuple, et que si les membres de la Con-

(1) MADISON, *Papers*, vol. II, p. 753-754.

vention avaient été élus par districts, cette assemblée ne renfermerait sans doute pas les hommes d'élite qu'on y remarquait (1). Mais ces diverses considérations trouvèrent d'habiles et fermes contradicteurs dans Madison et Wilson.

Ces hommes d'État firent ressortir, avec une grande vigueur de raisonnement, qu'aucun gouvernement ne pouvait s'établir dans de bonnes conditions de durée, qu'autant qu'il jouirait de la faveur populaire, et que le seul moyen d'y réussir était de donner au peuple, c'est-à-dire aux électeurs, le choix des membres des deux chambres, ou tout au moins de ceux de la première. Wilson, dans un langage imagé, disait que « pour ériger une colonne d'une grande hauteur, il fallait en élargir la base autant que possible ». D'un autre côté, transférer aux législatures le droit d'élection équivaudrait à étendre l'influence des États sur le gouvernement général, tandis qu'il s'agissait de la restreindre (2). Mais si ce raisonnement s'appliquait avec justesse à la constitution de la première chambre, pouvait-on soutenir qu'il en dût être ainsi pour le Sénat? Le moment n'était pas encore venu de donner une solution à ces graves questions. Nous nous bornerons, quant à présent, à n'envisager que la formation de la première chambre, malgré sa connexité avec la deuxième ou Sénat, parce que, finalement, les considérations qui prévalurent pour celle-ci ne changèrent rien à l'organisation de celle-là.

(1) Madison, *Papers*, vol. II, p. 926 et 1255. — (2) Le même, p. 755.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Dans l'hypothèse probable où le peuple serait appelé à élire directement les membres de la première chambre, il y avait à rechercher quelle serait la base du droit d'élection applicable à tous les États. La question ne fut pas résolue dès l'abord; on l'ajourna même. Mais il convient de la traiter ici pour bien coordonner le sujet qui nous occupe.

SECTION PREMIÈRE

De l'électorat. — De l'élection.

La difficulté principale consistait à trouver une base uniforme qui pût se concilier avec la variété des dispositions constitutionnelles des États sur ce sujet. Ici, en effet, le droit de suffrage n'était reconnu qu'aux propriétaires fonciers; là, il se rattachait au payement de certaines taxes. Ailleurs encore d'autres restrictions circonscrivaient le cadre des électeurs (1). Parmi les exclus étaient compris les étrangers auxquels les États imposaient des conditions diverses d'admission à la naturalisation, en vertu de leurs souverainetés respectives. Tout système uniforme d'électorat, qui serait adopté pour le gouvernement général, ne ferait que porter le trouble dans le fonctionnement des institutions des États ou de la plupart d'entre eux. Il se pouvait, en effet, que les citoyens reconnus aptes à élire les membres du gouvernement d'un État fussent privés de ce droit par la constitution des États-Unis, pour le choix

(1) Lieber, *Encyclopedia americana*, v° *Constitution of the United States.*

des membres de ce gouvernement et *vice versa*. La Convention pensa qu'il était préférable de déclarer que les citoyens ayant droit de vote dans leurs États pour l'élection des membres de la chambre la plus nombreuse de leurs législatures jouiraient du même avantage pour le choix des membres de la chambre des représentants au Congrès. Nous traiterons ce sujet sous le titre des États. De la résolution prise sur ce sujet (1), il résulta une inégalité de condition politique entre les citoyens des États-Unis, d'un État à l'autre, suivant le plus ou moins de libéralité de leurs constitutions. Cette conséquence était impossible à éviter pour ne pas tomber dans l'écueil signalé plus haut. Toutefois, il y a lieu de remarquer que le pouvoir de naturalisation a été déplacé. Il a été retiré aux États et confié au Congrès. Rien ne s'opposait à ce changement. Tout, au contraire, le recommandait; car les rapports avec l'étranger sont d'une nature essentiellement fédérale et réclament une unité d'action incompatible avec la dissémination des États. On verra plus tard comment a été ordonnée la matière de la naturalisation, quels effets en découlent, et si les États n'empiètent pas sur le domaine du Congrès par des dispositions qui portent atteinte à ce pouvoir, au moins en partie.

Il n'importait pas moins de déterminer les conditions de l'éligibilité des représentants.

SECTION II

De l'éligibilité.

Les constitutions d'États renfermaient des dispositions variées sur ce point. La plupart exigeaient du candidat à la représentation, entre autres choses, la justification de vingt et un ans d'âge au moins, et de la possession, à titre de propriétaire, d'un immeuble d'une valeur déterminée,

(1) Madison, *Papers*, t. II, p. 1256.

ou du payement de certaines taxes. Fallait-il suivre ces errements? Wilson ne voulait aucune limite d'âge ; il citait Pitt et Bolingbroke comme des exemples de maturité politique malgré leur jeune âge. Mais ces exceptions ne pouvaient faire règle. On disait aussi que le Congrès est une bonne école pour les affaires publiques. Si cela est, répliquait-on, mieux vaut encore que les jeunes gens en fassent l'apprentissage à leurs dépens plutôt qu'à ceux du pays. Autre chose est de concourir à l'administration d'un État, ou de prendre part aux affaires de grande importance sur un théâtre plus élevé (1). Ces dernières considérations prévalurent, et la majorité politique pour la représentation à la première chambre fut portée à vingt-cinq ans. De plus, nul ne put être élu, qu'autant qu'il jouirait depuis sept ans déjà de la qualité de citoyen des Etats-Unis, et serait habitant de l'État dont il tiendrait son élection. Quelques-uns voulaient que les membres des deux branches de la législature fussent propriétaires d'immeubles ; mais on écarta cette proposition comme antidémocratique, tout en conservant ce mode privilégié d'élection pour les législateurs des États qui avaient consacré ce privilège.

La Convention s'acheminait vers des questions de beaucoup de gravité. Il s'agissait alors de rechercher dans quelle proportion chaque État serait représenté à la première chambre. Un profond dissentiment allait se manifester sur ce point. Randolph demandait que le droit de suffrage dans les deux chambres fût proportionné à la quote-part des contributions payées par chaque État ou au nombre de ses habitants libres, dûment constaté. Le groupe, qui s'efforçait de faire prévaloir la souveraineté absolue des États, repoussait cette alternative comme étant la plus grave atteinte qu'on pût porter à leur indépendance, même à leur existence. Suivant eux la proportionnalité n'aurait d'autre résultat que de sacrifier les petits États aux grands et de détruire les liens de fraternité qui

(1) Madison, *Papers*, t. II, p. 936, 937.

les attachaient les uns aux autres. Le parti de la résistance se grossissait encore des délégués de l'extrême-sud qui, d'accord avec Randolph, sur la représentation proportionnelle, ne voulaient pas qu'on la fît porter exclusivement sur le chiffre des hommes libres. Ils en réclamaient également l'application à la population esclave qu'on ne devait pas écarter de la supputation générale; car les noirs produisaient des richesses non moins que les ouvriers blancs au Nord. De plus, ils représentaient un grand capital.

Ces réclamations étaient rejetées au nom des principes, par les partisans de la consolidation du gouvernement général, qui comptaient dans leurs rangs Madison et Wilson. La Confédération, disaient-ils, ne peut se traîner davantage dans l'impuissance. Il est indispensable de créer un gouvernement général avec des prérogatives limitées, mais d'un caractère supérieur, pour l'exercice desquelles il sera souverain. Ce gouvernement doit être fort, indépendant des États, et investi d'une action directe sur les citoyens, sans intermédiaire. Il procédera de l'élection du peuple. Le nombre des suffrages fera loi, et les grandes agglomérations de population y auront plus de participation que les autres moins favorisées sous ce rapport. Les premières, tenues de supporter une plus forte part des charges publiques, auront nécessairement droit à une équivalence de représentation dans les contrôles du pays. La sphère d'action de ce gouvernement étant tracée avec précision, aucune atteinte ne sera portée à l'indépendance des États pour leur régime intérieur. De cette manière on donnera satisfaction à deux intérêts légitimes qui peuvent se combiner, bien loin de s'exclure. Ainsi doivent cesser les craintes des petits États de se voir absorbés par les grands. Tout, au contraire, ferait un devoir de maintenir les divisions territoriales existantes, pour mieux sauvegarder le principe républicain qui serait compromis par une grande concentration de pouvoirs (1).

(1) Madison, *Papers*, t. II, p. 755, 893 et passim.

Cette argumentation, quelque mitigée qu'elle fût, était bien absolue aux yeux des petits États qui y voyaient un trop grand effacement de l'idée fédérale. Une transaction était à faire sur ce point.

Quant à l'admission du nombre des esclaves dans la détermination de la proportionnalité de la représentation, Gerry disait, avec d'autres, que les citoyens devaient être représentés, mais non les propriétés. Les esclaves, étant un patrimoine au Sud, ne pouvaient entrer dans la considération de la représentation, pas plus que les bestiaux au Nord (1). Cependant, répliquait-on, comment n'en pas tenir compte? Leurs bras sont employés à la production de la fortune publique et, à un point de vue supérieur, ce sont des hommes qui, aux yeux de Dieu, ont aussi leur personnalité; on ne peut donc les passer sous silence.

Ce système était combattu par Gouverneur Morris : « Si les esclaves sont des hommes, dit-il, faites-en des citoyens. N'est-ce qu'une propriété, pourquoi ne pas les confondre avec les autres sortes de biens? L'esclavage, ajoutait-il, est un des traits les plus saillants de la physionomie aristocratique de la constitution ; car le vasselage du pauvre a toujours été le rejeton favori de l'aristocratie : mais en examinant les choses dans leur usuelle application, que donne le Sud aux États du Nord en échange du sacrifice qu'on leur demande de tout sentiment d'humanité? N'est-ce pas le Nord qui est obligé de fournir sa milice pour la défense des États du Sud contre leurs esclaves en révolte? N'est-ce pas le Nord qui fournit les vaisseaux et les marins pour repousser les attaques de l'étranger? Quelle est la région qui supporte la plus forte part des taxes de consommation et des douanes? Dira-t-on que ce sont les esclaves dont l'alimentation est grossière et les vêtements très misérables? D'un autre côté, rien n'empêche les États du Sud d'augmenter le nombre de leurs esclaves ; de là un danger et une grande inégalité politique. Plus nom-

(1) MADISON, *Papers*, t. II, p. 842.

breux seront ceux-ci, plus ils deviendront redoutables, et par cet accroissement le Sud acquerra une plus grande prépondérance dans le jeu des institutions, au moyen de la représentation proportionnelle. » Pour ce vaillant orateur, mieux vaudrait se soumettre à une taxe destinée à racheter les esclaves, que d'imposer au pays une constitution qui consacrerait pareilles iniquités (1). Patterson avait déjà fait remarquer qu'en accédant aux demandes du Sud, non seulement on consacrait, mais encore on encourageait l'esclavage. Tant était forte la voix de la conscience, que le Congrès, dans l'établissement des bases de taxation, et en y faisant figurer les esclaves sur le pied des 3/5 de leur nombre réel, avait été honteux de cette mesure, au point de n'oser insérer dans ses lois le mot esclavage! Il avait préféré user d'une circonlocution hypocrite pour voiler à ses propres yeux cet acte d'inhumanité (2)!

Disons ici à l'honneur des principaux membres de la Convention, que l'esclavage leur répugnait profondément et que toujours on les trouva sur la brèche pour la défense des principes généreux dont ils cherchaient à assurer le triomphe avec une remarquable persévérance. Mais ils avaient en face d'eux des adversaires d'autant plus puissants, qu'ils invoquaient des raisons de salut public. Les États du Sud soutenaient que les blancs ne pouvaient remplacer les noirs pour la culture du riz et de l'indigo, à cause de l'atmosphère délétère que ceux-ci bravaient impunément. L'esclavage était donc pour ces États une loi de nécessité, une condition d'existence, et si une part de représentation législative ne leur était point assurée à raison du nombre de leurs nègres, seule sorte de population qu'ils pussent employer utilement, ils tomberaient, au regard du Nord, dans une infériorité de situation politique inadmissible. Dès lors qu'on entendait maintenir les États, il fallait les accepter tels qu'ils étaient, avec leurs populations quelles qu'elles fussent; car c'était, suivant eux,

(1) Madison, vol. II, p. 1264-1265. — (2) Le même, p. 1055.

la véritable base de la représentation. La lutte fut longue et ardente entre les principes et les intérêts régionaux. Le mot de sécession fut prononcé au nom des trois États de l'extrême-sud qui pouvaient à eux seuls former une confédération importante. Mais un besoin général d'union amena un rapprochement, et, sans s'expliquer sur l'esclavage en principe, on tomba d'accord de compter les esclaves dans le dénombrement de la population, non pas pour leur nombre réel, mais seulement pour les 3/5 de ce nombre, proportion déjà admise antérieurement, pour l'assiette des contributions directes (1). Tel fut le premier compromis intervenu entre le Nord et le Sud sous la réserve des compensations à donner aux petits États, dont l'infériorité numérique s'aggravait encore par cet arrangement. L'avenir devait annuler ce compromis moins d'un siècle après, en brisant l'esclavage et en élevant les noirs à la hauteur de la condition des blancs.

La représentation à la première chambre ouvrait encore une autre perspective. Le vaste territoire du Nord-Ouest présentait beaucoup d'attraits à l'émigration, et si, comme tout le présageait, de grandes masses de population allaient promptement se répandre sur cette région, l'on pourrait craindre qu'elles ne prissent, hâtivement comme nombre, une prépondérance non justifiée dans les conseils de l'Union. Nouveaux venus dans l'arène politique, ces jeunes États, peu familiers avec le droit public de leur pays d'adoption, pourraient prétendre régenter les anciens États et les entraîner peut-être, pour des intérêts purement

(1) La population noire, esclave à cette époque, pouvait s'élever à 500 000 âmes environ dans les cinq États du Sud, en y comprenant le Maryland. Et chose remarquable, le compromis en question ne s'appliqua qu'à ces États, c'est-à-dire qu'en ce qui les concernait, leurs esclaves ne furent plus comptés que pour trois cinquièmes de leur nombre dans la supputation de la population, tandis que dans les États du Nord et du Centre où l'esclavage existait toujours, mais dans des proportions beaucoup moindres, les esclaves y furent considérés comme libres, et ils figurèrent pour leur nombre réel, sur le même pied que les blancs pendant l'opération du dénombrement. Voir Curtis, *History*, vol. II, p. 168.

locaux, dans de graves complications dont les conséquences seraient supportées principalement par les États maritimes. Afin de conjurer ces éventualités, Gouverneur Morris demandait avec instance que la représentation législative fût basée, non pas seulement sur le chiffre de la population, mais encore sur la richesse acquise ; car la propriété étant le principal objectif de toute société, il fallait lui conserver une influence légitime en cette matière (1). Cette prétention était réfutée comme étant impolitique et injuste. D'abord elle pouvait décourager l'émigration, résultat diamétralement opposé au but qu'on se proposait. Puis, comment supputer la richesse, alors qu'elle se compose de tant d'éléments divers parmi lesquels figure le travail qui permet de supporter le poids des taxes? D'un autre côté, ces fertiles contrées de l'Ouest n'auraient à s'occuper, de longtemps, que d'agriculture, ce qui les rendrait tributaires des États de l'Atlantique et ceux-ci, loin d'en être amoindris, y trouveraient un grand profit. Au fur et à mesure de l'accroissement des nouveaux centres et de leurs habitants, leur richesse grandirait aussi, ce qui leur donnerait droit à une part de représentation indiscutable. Enfin, d'après des supputations faites dans le Massachusetts, on avait constaté que, même en y comprenant Boston sa capitale, la richesse de cet État était en égale proportion avec le nombre de sa population. Il fallait donc admettre que, pour les États-Unis au moins, ces deux termes se trouvaient dans un rapport exact. Prétendre d'ailleurs que la richesse est le principal but des sociétés est une grave erreur. La culture et l'amélioration de l'esprit humain, dit Wilson, sont un but plus noble encore, et n'importent pas moins à la personnalité des individus et à leurs droits (2). L'accord se fit sur ces problèmes sociaux, et l'on décida que l'on ne ferait point état de la richesse pour la supputation des forces relatives des États, mais bien de la population, dont le dénombrement sur les bases rap-

(1) Madison, vol. II, p. 1034. — (2) Le même, p. 1094.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY CALIFORNIA

portées plus haut aurait lieu périodiquement. Ces premières bases étaient subordonnées aux arrangements à prendre pour l'organisation du Sénat. Jusque-là, c'était une promesse, non une convention.

SECTION III

De la représentation proportionnelle.

Quant à l'étendue de la représentation dans la première chambre, il était aussi dangereux d'en trop restreindre que d'en exagérer le cercle. Trop limitée comme nombre, une chambre manque des lumières nécessaires pour éclairer ses résolutions. Trop nombreuse, elle est peu accessible aux vues élevées, l'intérêt local s'y fait trop sentir; l'esprit de faction s'y glisse aisément; c'est un champ ouvert à la corruption, et au lieu d'y trouver le calme et la maturité nécessaires aux délibérations, ce n'est plus qu'une école de sédition où les médiocrités pullulent et font échec aux véritables hommes d'État. Une assemblée, dans ces deux cas, perd de son autorité sur les populations. Le sujet fut examiné par un comité qui proposa d'allouer à chaque État un représentant par 40,000 habitants. Mais comme la population de l'un de ces États n'atteignait pas ce chiffre, l'on ajouta à cette disposition, qu'aucun d'eux n'aurait pas moins d'un représentant. Madison craignait qu'il ne résultât de cette mesure une chambre trop nombreuse, eu égard à l'accroissement rapide de la population; mais Gorham le rassurait en disant que ce gouvernement unitaire ne durerait point assez pour cela. Était-il supposable, suivant lui, que ce grand pays, en y comprenant la vaste étendue de territoire à l'ouest, continuerait à ne former qu'une seule nation dans cent cinquante ans (1)? L'ardent antagonisme, qui existait alors entre le Nord et le Sud de

(1) MADISON, *Papers*, vol. II, p. 1263. La rébellion du sud en 1860 put faire croire un instant à la réalisation de cette prédiction. Qu'arrivera-t-il d'ici à un demi-siècle?

l'Union, non moins que les futures destinées de l'Ouest pouvaient autoriser ces conjectures. Hamilton, que n'arrêtaient ni ces craintes ni ces pressentiments, voulait avant tout un gouvernement fort et vigoureux et réclamait au contraire une plus large base de représentation dans la première chambre. Celle proposée lui paraissait trop étroite et dangereuse à divers égards; elle était de nature à porter ombrage au peuple pour ses libertés. Cette difficulté ne fut vidée qu'à la fin des travaux de la Convention. Alors, en effet, Washington, prenant pour la première fois la parole que lui interdisait la présidence dont il était investi, exprima le désir, dans un intérêt de pacification, de voir le chiffre de 40,000 abaissé à 30,000. La déférence de l'Assemblée pour ce grand caractère fit admettre cette solution sans débats (1). On verra un peu plus loin les modifications profondes faites à cette base de la représentation comme conséquence du prodigieux accroissement de la population des États-Unis.

Le dénombrement de cette population nécessité par le compromis entre le Nord et le Sud et la répartition entre tous les États de la représentation nationale exigeaient un recensement officiel périodique, offrant à tous les meilleures garanties d'exactitude. On convint de faire procéder à cette opération, pour la première fois, dans le délai de trois années à partir de la première réunion du Congrès tenu en vertu de la Constitution. Ce recensement serait renouvelé de dix en dix ans, d'après le mode tracé par cette assemblée. En attendant le résultat du premier recensement, la Convention limita provisoirement le nombre des membres de la première chambre à 65, qu'elle répartit entre les États.

La durée des fonctions des membres de la première chambre fut très controversée. Les opinions variaient de un à trois ans. D'un côté, l'on faisait ressortir le goût du peuple pour les fréquentes élections dont l'objet était de protéger les libertés publiques. Les constitutions de tous les

(1) Madison, vol. II, p. 1599.

États ou à peu près voulaient que les élections fussent annuelles. Pouvait-on s'éloigner de ce terme de comparaison qui témoignait d'un sentiment général? Cependant des raisons non moins solides militaient pour une période de trois années. Des élections trop souvent répétées rendaient le peuple indifférent à cette opération et assuraient le succès des cabales contre la sincérité du suffrage. On en avait un exemple en Virginie où des mesures sévères étaient devenues nécessaires pour obliger les électeurs à remplir ce devoir civique. D'autre part, il importait de ne pas multiplier ces occasions d'agitations, d'intrigues compromettantes pour la paix publique. « Il ne faut pas moins de trois années, disait Madison, pour que les membres de la première chambre puissent acquérir quelques notions des intérêts variés de tous les États auxquels ils n'appartiendront point. » Une Chambre trop souvent renouvelée enlèverait aux autres branches des pouvoirs publics les forces dont elles ont besoin pour coopérer utilement au fonctionnement des institutions (1). Une année de mandat suffirait à peine aux représentants des États éloignés, pour se rendre au siège du gouvernement central, y faire un court séjour, et retourner dans leurs États respectifs, sans parler du temps employé pour préparer une réélection (2). » Un moyen terme fut adopté, qui consista à assurer un exercice de deux années à la fonction de représentant.

SECTION IV

État actuel de la représentation.

La Constitution, en disant que les représentants, de même que les taxes, se répartiraient entre les États, au prorata de leur population respective, aurait exprimé une idée fort simple d'application, étant donné le chiffre total de la population, si elle n'avait ajouté une limitation

(1) Madison, vol. II, p. 929. — (2) Madison, p. 847, 929, 931.

en ce qui concernait la première de ses prescriptions. Elle déclara, en effet, que le nombre des représentants ne serait pas de plus d'un par 30,000 habitants, ce qui détruisait immédiatement l'assimilation des deux termes : représentation et taxation ; car les taxes sont susceptibles de division et de subdivision jusqu'à des proportions infinitésimales, tandis qu'au-dessous de 30,000, la représentation devait cesser dans chacun des États. De là, des inégalités de condition politique entre eux. Un exemple fera mieux saisir la portée de cette observation. En supposant un État dont la population serait de 90,000 habitants, c'est-à-dire trois fois 30,000, il aurait droit à trois représentants. L'État voisin n'en ayant que 89,999, deux représentants seulement lui seraient attribués, parce que, au delà de ses deux groupes de 30,000, il lui manquerait une unité pour compléter le troisième. Cette fraction importante serait donc déshéritée, politiquement parlant. Le même fait pourrait se rencontrer ailleurs, dans des proportions diverses, de sorte qu'en réunissant toutes ces fractions, une partie notable de la population ne serait pas représentée dans la première chambre. Pour la composer, en suivant à la lettre la Constitution, on procédait ainsi : la population des États-Unis étant alors de 3,636,312 individus, on prit pour diviseur ce chiffre de 30,000 ci-dessus, et le quotient donna 120 comme étant le nombre des membres de la première chambre, à répartir entre les États. Mais dans cette répartition, bon nombre de fractions de 30,000 se trouvaient perdues, et il y avait moins de membres à élire que ne comportait la population totale.

Un bill présenté en 1790, à la première chambre, consacrait cet état de choses, malgré ses anomalies, par respect pour les termes ainsi interprétés de la Constitution. Adopté par cette chambre, ce bill fut porté au Sénat qui, observant de plus près les conséquences de ce système, y fit un notable amendement. Il proposa en effet une disposition portant que un représentant de plus que ceux revenant aux groupes de 30,000 serait accordé aux États chez lesquels

les fractions de ce nombre se trouveraient les plus importantes, de manière à arriver à un nombre de représentants en rapport avec la totalité de la population. Ainsi un État ayant 85,000 habitants aurait droit à trois représentants, tandis qu'un autre n'en possédant que 70,000 n'en aurait que deux à raison de la supériorité relative de la fraction de l'un sur celle de l'autre. La chambre, saisie de cet amendement, s'y rallia, non sans de très vifs débats où se manifestèrent une fois de plus les rivalités d'influence entre les États du Nord et ceux du Sud ; car ceux-ci se prétendaient sacrifiés par la nouvelle combinaison. Lorsque le Président des États-Unis eut à statuer, à son tour, il frappa de son veto ce bill qui méconnaissait les règles de la proportionnalité consacrée, et parce qu'il accordait à huit États un représentant de plus que celui auquel ils avaient droit d'après une saine interprétation de la Constitution. La première chambre, ayant à prononcer sur les objections du président, ne put réunir une majorité des deux tiers contre le veto. En conséquence le bill se trouva annulé.

Les choses restèrent assez longtemps dans cet état. Cependant en 1832 une nouvelle tentative eut lieu pour faire accepter la combinaison proposée par le Sénat en 1790, mais sans succès, comme on va le voir. La population des États-Unis s'était considérablement augmentée, et l'immigration incessante faisait présager des accroissements indéfinis. Les proportions prescrites par la Constitution ne pouvaient plus recevoir d'application, sous peine d'élargir immédiatement le cadre de la Chambre des représentants. En effet, si les 3,636,312 habitants donnaient primitivement 120 représentants (1), de quel nombre excessif de membres ne faudrait-il pas composer la première chambre, lorsque la population s'élèverait à 30, 40 et 50 millions? Par un acte du 22 juin 1842, le Congrès fixa *a priori* le maximum des membres de cette chambre ainsi que le prorata diviseur entre les États (1). Cette proportion

(1) Cooley, Notes sur les *Commentaries* de Story, note 685.

ne fut plus de 30,000, mais de 70,680, et on ordonna que ceux des États auxquels, après l'application de cette règle, il resterait un excédent de population, auraient droit à un représentant en plus, si cette fraction dépassait la moitié des 70,680 (1).

La même marche fut suivie depuis en tenant compte de la progression ascendante de la population. Cependant, en 1862, au milieu de la guerre de la Sécession, s'il était possible de porter à 241 le nombre des membres de la première chambre, la répartition à en faire était difficile, pour ne pas dire inexécutable, sur les errements préexistants; car plusieurs États s'étaient d'eux-mêmes détachés de l'Union. De l'autre côté, l'abolition de l'esclavage étant imminente et les noirs devant être admis individuellement au droit de suffrage, bien loin de n'avoir plus qu'une valeur fractionnaire, les règles de proportionnalité se trouvaient renversées. La représentation nationale fut donc démembrée, et les États qui restèrent dans l'Union firent seuls la loi, sous le titre de Congrès, titre décevant, puisqu'il exprimait hier une idée différente de celle d'aujourd'hui. Lorsque, après un certain temps laissé au repentir et à la soumission, les États sécessionnistes furent admis à reprendre leur place dans l'Union, un recensement fait en 1870 fournit les éléments nécessaires pour la distribution régulière des représentants entre tous les États dont le nombre s'élevait alors à 37. Le Congrès statua à nouveau, sur ce sujet, par un acte du 2 février 1872, modifié par un autre du 30 mai suivant. Il porta à 292 le chiffre des membres de la première chambre pour une population de 38,113,253 individus (2). Il en fit la répartition entre les Etats; mais sans qu'on pût bien reconnaître la base adoptée dans cette circonstance. La même loi

(1) Walker, *Introduction to American law* (3e édit. Boston, 1855) p. 97, dit que ce mode de fixation du nombre des représentants *a priori* fut à deux reprises différentes repoussé comme présumé inconstitutionnel, puis accepté comme seul réalisable. — (2) Cooley, Note sur le § 683 des *Commentaries* de Story.

déclara que toutes les fois qu'un nouvel État serait admis dans l'Union, un représentant lui serait alloué en sus des 292.

Depuis, un nouveau recensement a eu lieu; il porte à 50,155,783 le montant total des habitants des États-Unis en 1880. Sur cette base, le Congrès (1) a fixé le nombre des représentants à élire par les États, après le 3 mars 1883, à 325, à répartir entre eux proportionnellement à leurs populations respectives, ce qui fait un représentant par 154,325 habitants.

Enfin en 1889 quatre nouveaux États, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Montana, le Washington ayant été admis dans l'Union, ils ont eu droit, en vertu de l'acte précité du 30 mai 1872, chacun à un représentant, ce qui porte actuellement le nombre des membres de la chambre à 329. Cet état de choses continuera jusqu'au travail de répartition faire d'après le recensement qui aura lieu en 1890.

Afin de faire mieux apprécier l'importance comparative de la marche ascendante ou rétrograde de chaque État sur l'échelle de classement électoral, nous allons mettre en regard les deux tableaux de distribution des représentants faits en 1872 et 1880.

(1) Acte du 25 février 1882, 45e cong., sess. 1re, chap. xx.

LISTE DE RÉPARTITION DES REPRÉSENTANTS

1872.		1889.	
Alabama	8	Alabama	8
Arkansas	4	Arkansas	5
Californie	4	Californie	6
Colorado	1	Colorado	1
Connecticut	4	Connecticut	4
Delaware	1	Delaware	1
Floride	2	Floride	2
Georgie	9	Georgie	10
Illinois	19	Illinois	20
Indiana	13	Indiana	13
Jowa	9	IJowa	11
Kansas	3	Kansas	7
Kentucky	10	Kentucky	11
Louisiane	6	Louisiane	6
Maine	5	Maine	4
Maryland	6	Maryland	6
Massachusetts	11	Massachusetts	12
Michigan	9	Michigan	11
Minnesota	3	Minnesota	5
Mississipi	6	Mississipi	7
Missouri	13	Missouri	14
Nebrasfia	1	Nebraska	3
Nevada	1	Nevada	1
New-Hampshire	3	New-Hampshire	2
New-Jersey	7	New-Jersey	7
New-York	33	New-York	34
Caroline du Nord	8	Caroline du Nord	9
Ohio	20	Ohio	21
Oregon	1	Oregon	1
Pennsylvanie	27	Pennsylvanie	28
Rhode-Island	2	Rhode-Island	2
Caroline du Sud	5	Caroline du Sud	7
Tennesse	10	Tennessee	10
Texas	6	Texas	11
Vermont	3	Vermont	2
Virginie	9	Virginie	10
West-Virginie	3	West-Virginie	4
Wisconsin	8	Wisconsin	9
	293	Dakota du Nord	1
		Dakota du Sud	1
		Montana	1
		Washington	1
			329

En dix ans le nombre des représentants s'est donc trouvé augmenté de..... 36 membres

SECTION V

Des recensements décennaux.

D'après ce qui précède, l'on voit quelle est l'importance des recensements décennaux de la population. Ces opérations sont confiées à des fonctionnaires spéciaux de l'Union qui y apportent des soins particuliers. Ils en dressent des procès-verbaux destinés à être publiés largement autant que possible, malgré la grande extension des matières qu'ils renferment. D'après les données qu'ils fournissent, il est procédé, à chaque décade, à une nouvelle répartition des membres de la Chambre des représentants entre tous les États. Plusieurs d'entre eux voient augmenter, d'autres diminuer le chiffre de leurs représentations, suivant les mouvements de leur population, d'autres restent stationnaires. Cet état de fluctuation résulte en grande partie des fréquentes et nombreuses immigrations d'Europe. Un État, on l'a vu, peut descendre de son rang sur l'échelle comparative, quoique ayant reçu un accroissement de population; car l'État le plus favorisé l'emporte sur ses compétiteurs, et il a droit à un supplément de représentation de même que tel autre plus déshérité, quoique non amoindri de population, se verra descendre sur la même échelle. Par ce moyen, à chaque décade, les uns et les autres augmentent, conservent ou voient diminuer leur part d'influence dans les conseils du pays.

D'après la section IV de l'article 1er de la Constitution, les législatures des États ont été chargées de prescrire, chacune en ce qui la concernait, les règles à observer pour les élections des sénateurs et des représentants à envoyer par les États au Congrès. Ces règles ont trait aux époques et aux endroits où ces élections doivent avoir lieu, et surtout au mode à employer pour les réaliser et en assurer la validité. Cependant la Convention, voulant empêcher les États de faire échec au gouvernement général,

s'ils négligeaient de satisfaire à cette obligation, a investi le Congrès du droit de statuer lui-même en cette matière, s'il le jugeait à propos, soit par des dispositions générales, soit par des modifications aux règles déjà adoptées. Une exception cependant a été faite quant au lieu de réunion pour l'élection des sénateurs, comme on le verra plus loin.

Le Congrès a longtemps laissé sommeiller son pouvoir de réglementer les élections pour la Chambre des représentants ; mais depuis l'élévation des noirs au rang des blancs, ce corps a pressenti des résistances qu'il a voulu dompter; ses prescriptions ont été développées très au long dans un acte de police que nous rapporterons, après ce que nous avons à dire du Sénat; car ces mesures concernent les deux chambres à la fois.

CHAPITRE V

ORGANISATION DE LA DEUXIÈME CHAMBRE. — LE SÉNAT.

Le Sénat, quoique qualifié deuxième chambre, n'en était pas moins destiné à remplir un rôle éminent, le plus considérable peut-être dans l'organisation du gouvernement général. Dans l'ordre législatif, il ferait contrepoids à la première chambre dont il modérerait les entraînements, en même temps qu'il donnerait plus d'autorité par ses lumières à l'œuvre du Congrès. Quant à l'ordre exécutif, le Sénat serait sans doute associé, en partie au moins, au chef de ce pouvoir, pour l'exercice de quelques-unes de ses prérogatives les plus essentielles. Enfin, dans l'opinion de quelques esprits éclairés, son origine et sa composition pourraient servir de trait d'union entre le gouvernement général et ceux d'État qu'il fallait se garder de faire disparaître dans un intérêt républicain bien entendu.

Ceux des membres de la Convention qui n'avaient d'autre objectif que de remplacer purement et simplement la Confédération par un gouvernement unitaire, voulaient ordonner le nouvel établissement d'après des principes absolus qui faisaient trop abstraction des États en tant que sociétés politiques distinctes. Ces réformateurs demandaient que l'une et l'autre chambre eussent la même origine, c'est-à-dire fussent le produit de l'élection immédiate du peuple. Toutefois les sénateurs auraient été élus dans de larges districts où les choix, mieux éclairés, donneraient plus de relief à la deuxième chambre. Ils repoussaient l'intervention des législatures dont la tendance était de faire prédominer des intérêts et des préjugés locaux qu'il importait, au contraire, de déraciner. En un mot, le gouvernement général, à leurs yeux, était non point un

assemblage d'États, mais un ensemble de citoyens groupés dans un but politique, en vue de l'intérêt général.

Cette argumentation était énergiquement repoussée. Dès que la nécessité du maintien des États est reconnue par tous, disait-on, ils ont droit à une protection, à des moyens de défense contre les empiétements du gouvernement général. Il est donc nécessaire de les faire participer particulièrement à la structure d'une branche de la législature de ce gouvernement; car ils constituent un élément fédéral ineffaçable. La proportionnalité du suffrage en rapport avec la population répugne à l'idée de confédération; car, dans cette sorte d'organisation, tous les membres figurent sur un pied d'égalité et non autrement. Ici deux principes sont en présence, il y a lieu de les combiner sans sacrifier l'un à l'autre. Un établissement d'une nature complexe réclame d'autres bases que celles applicables aux simples démocraties. La première chambre personnifiera l'unité du gouvernement. La deuxième ou Sénat représentera la fédération des États. L'élection de l'une appartiendra au peuple qui l'exercera directement, dans chaque État, proportionnellement au nombre de ses habitants. Quant à l'autre, elle sera composée de membres fournis par les États, dans une égale proportion entre eux d'après le principe fédéral, sans avoir égard à la force numérique de leurs populations respectives. L'élection en sera confiée aux diverses législatures, chacune pour ce qui la concernera. En soudant (*engrafting*) ainsi le gouvernement général avec ceux des États, on donnera à l'un et aux autres une force qu'ils ne pourraient trouver dans un système exclusif. Ces dernières considérations l'emportèrent, et l'élection du Sénat par les législatures fut votée à une grande majorité. La Virginie et la Pennsylvanie, deux des grands États, furent les seuls dissidents, montrant ainsi leur âpreté à défendre une prééminence qu'ils espéraient et qui leur échappa (1). Cette épreuve n'était que provisoire, comme

(1) MADISON, p. 957 et suiv.

on le verra bientôt, l'égalité réclamée au nom des petits États devait être le prix d'un compromis qui n'était encore qu'un projet à peine entrevu.

En ce qui concerne la force numérique du Sénat, Madison, en réponse à ses contradicteurs qui voulaient donner à ce corps politique assez d'ampleur pour tenir sérieusement en échec l'autre chambre, exposait toute une théorie sur ce sujet. « La fonction du Sénat, disait-il, consiste à procéder avec calme, avec plus de système et de sagesse que la branche populaire de la législature. Augmentez le nombre de ses membres, vous lui communiquerez tous les vices qu'il est chargé de corriger; bien loin de lui donner plus de consistance, son autorité sera en raison inverse du nombre de ses membres. Quand le poids d'un groupe d'hommes dépend seulement du caractère personnel de chacun d'eux, plus grand est le nombre, plus grande est son autorité morale. Lors, au contraire, que cette force dépend du degré de pouvoir politique octroyé à ce groupe, moins nombreux il est, plus son influence est considérable ». Cet homme d'État voulait donc que le Sénat fût très limité dans sa composition. Cette opinion prévalut, mais subordonnée à des conditions d'un autre ordre, se rattachant à l'égalité ou à la proportionnalité de la représentation dans cette assemblée, comme on le verra bientôt (1).

Les fonctions de sénateur devant embrasser un ensemble d'intérêts publics qui n'étaient point limités à l'intérieur du pays et s'étendaient, au contraire, aux relations extérieures, la Convention exigea des candidats à ce poste des garanties qui ne pouvaient être laissées à l'arbitraire des législatures. Ces garanties d'un ordre général furent : trente ans d'âge, neuf années d'exercice de la qualité de citoyen américain, et l'habitation dans l'État où l'élection aurait lieu. Quant à la durée de cette fonction, les opinions étaient très partagées et surtout très dissemblables. Les uns posaient comme limite trois années, d'autres sept.

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 814.

Ceux qui envisageaient de plus près la mission complexe présumée du Sénat et l'expérience à acquérir pour la bien remplir voulaient la permanence de la fonction pendant la vie du titulaire, c'est-à-dire *till good behaviour*, ou tout au moins une assez longue pratique, féconde pour le pays. Aux yeux de quelques-uns, le Sénat était le représentant de la richesse publique et ses membres ne pouvaient être que des propriétaires fonciers. Cette opinion s'appuyait surtout sur la nécessité de contenir et de refouler le flot démagogique qui avait déjà débordé sur les États de l'Est. Ce ne serait pas trop d'un Sénat fortement organisé pour protéger les minorités. Cette physionomie de la deuxième chambre eût paru trop aristocratique. La Convention se garda bien de la consacrer (1), et se rapprochant davantage du sentiment général, elle décida que la fonction de sénateur aurait une durée triple de celle des membres de la première chambre, c'est-à-dire six années. Toutefois, il importait d'infuser, de temps à autre, du sang nouveau dans les veines de ce corps politique; c'est pourquoi ses membres furent alternativement soumis à un renouvellement partiel qui aurait lieu par tiers de deux en deux ans. Dans la première session le Sénat serait partagé en trois classes. Un tirage au sort déciderait dans quel ordre chaque classe serait soumise à réélection. Le premier tiers sortant ne resterait que deux ans en fonctions; le deuxième tiers quatre ans, et le dernier tiers, la durée entière des six années. Ce roulement ainsi établi, chaque classe renouvelée resterait en permanence pendant six années. De l'ensemble de cette combinaison il résulterait que le Sénat, au lieu de se *cristalliser en aristocratie* (figure anglaise) s'imprégnerait graduellement de l'esprit nouveau du pays, sans trouble et sans secousse. Le jeune élément, qui y serait introduit de

(1) Il n'est pas moins digne de remarque qu'alors que la Convention repoussait les garanties territoriales réclamées pour les membres des deux chambres comme antidémocratiques, la plupart des États, même ceux de l'Est, d'origine puritaine, les maintenaient pour leurs propres législatures! Que deviennent les théories et les généralisations au milieu de ces dispositions contradictoires?

deux en deux ans, inférieur en nombre à l'ancien, acquerrait, par son concours avec celui-ci, une expérience des affaires publiques qui le rendrait propre à devenir, à son tour, l'éducateur de ses successeurs. Enfin le Sénat deviendrait le seul corps politique permanent, sans qu'on eût à craindre pour lui et pour le pays les inconvénients de l'immobilité; seule permanence dont la démocratie ne puisse prendre ombrage (1).

Tous les points que nous avons retracés, en les abrégeant, avaient été l'objet de controverses sans nombre qui alanguissaient la fin de la tâche du Congrès. Le compromis relatif à l'introduction des trois cinquièmes du nombre des esclaves dans la base de la représentation était resté à l'état d'expectative jusqu'à la solution des autres questions. Enfin le grand et redoutable problème de l'égalité ou de la proportionnalité des suffrages dans les deux chambres était à peine entamé, qu'il présageait beaucoup d'orages. Franklin en témoigna son chagrin à l'assemblée. « Le peu de progrès que nous avons fait, dit-il, depuis quatre à cinq semaines d'un travail soutenu et de continuelles controverses, la diversité de nos sentiments sur presque toutes les questions, amenant, surtout en dernier lieu, autant de réponses négatives qu'affirmatives, me donnent, une fois de plus, la triste preuve de l'imperfection de l'entendement humain. Nous semblons avoir conscience de notre manque de sagesse politique en courant à sa recherche en tous sens. Nous avons jeté une vue rétrospective sur l'histoire ancienne pour y trouver des modèles de gouvernement et nous avons examiné les différentes formes de ces républiques qui, contenant en elles-mêmes les germes de leur propre dissolution ont cessé d'exister. Nous avons étudié également la constitution des États modernes d'Europe sans y rien trouver qui puisse s'appliquer à notre condition actuelle. » Dans

(1) Lorsque, au début, le classement pour la sortie des sénateurs fut opéré, on disposa les choses de telle sorte que les deux sénateurs d'un État ne sortissent pas en même temps, afin de ne laisser aucun État sans représentation au Sénat pendant deux années. Story, § 726.

cet état de choses, Franklin demandait « qu'on invoquât l'aide de la Providence par des prières journalières, pour qu'elle répandît ses lumières sur les délibérations de l'assemblée » (1). Cette demande ne soulevait en elle-même aucune objection, si ce n'est le manque d'opportunité. Le peuple pourrait rattacher une résolution dans ce sens, prise aussi tardivement, à de graves dissentiments qui l'auraient conseillée. Cette impression pénible eût pu créer de sérieux embarras à la Convention. Aucune suite ne fut donc donnée à cette proposition.

On reprit les délibérations sur la composition des deux chambres. La représentation proportionnelle de la première chambre paraissait hors de doute. Cependant les petits États ne voulaient y donner leur agrément qu'autant que le principe fédéral, c'est-à-dire l'égalité, serait admis pour la composition du Sénat et pour le suffrage de ses membres, par confirmation du vote précédemment émis. Wilson objectait à l'égalité des suffrages, que si on l'admettait même dans une seule branche de la législature, on appliquerait un faux principe, celui du gouvernement de la majorité par la minorité, à raison de l'inégale répartition de la population, nombreuse dans les grands États, faible dans les petits (2). Ellsworth répondait que cette proposition serait vraie, si l'égalité du suffrage était pratiquée dans les deux chambres à la fois; mais réduite à l'une des deux, qui ne pouvait faire seule la loi, l'argument disparaissait. La deuxième chambre ou Sénat chargée de la défense de l'État et de l'intérêt de la nation ferait seulement échec à la première, de même que la chambre des lords, qui a une origine et un intérêt particulier à protéger, fait équilibre à la chambre des communes. Ne pourrait-il pas se présenter des circonstances où un concert entre quelques États serait dommageable aux autres? Supposons que, par suite d'un traité de commerce ou autre arrangement, il y ait lieu de déclarer ports francs trois ou quatre localités,

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 985. — (2) Le même, p. 1001.

croit-on que des combinaisons ne se formeront pas en vue de favoriser Boston, Philadelphie, etc.? Supposons encore que le gouvernement général ait agi contre les États dans certaines hypothèses données, pour en obtenir leur quote-part d'impôts par exemple, et qu'il rencontre des résistances, le Sénat dans ces circonstances aura un rôle de protection et de pacification à exercer pour lequel l'égalité de la représentation est nécessaire. Pourquoi vouloir raser l'édifice alors qu'il suffisait de le restaurer en l'améliorant?

Les moyens jusque-là cherchés d'un accommodement étaient incomplets et insuffisants, et cette impuissance à trouver les termes d'un compromis donnait plus d'aigreur aux débats. La dissolution de la Confédération paraissait imminente; l'anarchie pouvait s'ensuivre, sans parler d'un appel à l'étranger. N'aurait-on fait tant de sacrifices d'hommes et d'argent que pour aboutir à une si cruelle calamité? « On nous annonce d'un ton dictatorial, dit Bedford faisant allusion à un discours de King du Massachusetts, que nous sommes arrivés au moment suprême qui décidera si nous pouvons ou non, en toute liberté, créer un bon gouvernement..., mais je n'ai aucune appréhension à ce sujet. Les grands États n'oseront pas dissoudre la Confédération. S'ils le faisaient, les petits États trouveraient à l'étranger quelque allié ayant plus d'honneur et de bonne foi, qui les prendrait par la main pour leur faire justice (1). » Mais ajoutant de suite un correctif à sa véhémente sortie : « Je n'entends point user d'intimidation ni donner l'alarme, mais montrer les conséquences de l'annihilation du système fédéral (2). » Cette prédiction d'un sinistre avenir, en cas d'insuccès de la Convention, était repoussée par King et par Gouverneur Morris; mais celui-ci, à son tour, se laissant entraîner à un élan patriotique, s'écria : « Ce pays doit rester uni, et si la persuasion n'y peut réussir, l'épée en décidera (3). » Arrivés à ce pa-

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 1003. — (2) Le même, p. 1012. — (3) Le même, p. 1029.

roxysme de la passion, les débats deviennent stériles. Aussi chargea-t-on un comité d'aviser aux moyens de concilier les prétentions élevées de part et d'autre; il fut composé d'autant de membres que d'États et chacun d'eux y eut un représentant.

CHAPITRE VI

COORDINATION DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX DEUX CHAMBRES. COMPROMIS.

Le rapport élaboré par le comité contenait un projet de compromis qui consacrait la proportionnalité dans la représentation à la première chambre, sur le pied de un représentant par 40,000 habitants (depuis 30,000) ; il portait que tous les bills de finance (*money-bills*) prendraient naissance dans la première chambre, sans pouvoir être amendés par la seconde. Puis, venait la disposition portant que dans le Sénat chacun des États aurait un droit égal de suffrage dans les délibérations. Les conclusions de ce rapport furent l'objet de longues et vives controverses, dans lesquelles l'intérêt public était souvent perdu de vue.

Et d'abord, disaient quelques membres, en quoi l'initiative attribuée à la première chambre peut-elle être envisagée comme une concession faite par les petits États? Cette initiative n'est d'aucune conséquence, elle peut être rendue illusoire par un concert à établir entre quelques membres des deux chambres. On a emprunté bien à tort cet expédient au droit public anglais; car le gouvernement américain et celui de la Grande-Bretagne reposent sur des bases si différentes qu'aucune assimilation n'est possible entre eux, pas plus sous ce rapport qu'à d'autres égards. Mais, même en ce qui concerne la Grande-Bretagne, les commentateurs de sa constitution ne sont pas d'accord sur les motifs qui ont pu déterminer l'effacement de la chambre des Lords à cet égard. Il y a donc lieu de considérer cette première partie du rapport comme un hors-d'œuvre sans objet pour le compromis. Pourquoi vouloir ensuite enlever au Sénat le droit d'amendement aux *money-bills?* Si le con-

cours de ce corps politique est utile, nécessaire même, c'est en matière de finances ; car sa mission est de modérer les élans passionnés ou irréfléchis de l'assemblée la plus jeune et la plus nombreuse, et surtout ses propensions à la dissipation des deniers publics. En privant le Sénat de ce contrôle sérieux, on tend à abaisser son autorité, sans profit pour le peuple qu'on dépouillerait ainsi d'une de ses principales sauvegardes. Il est de maxime reconnue, qu'entre deux corps dont l'un est moins nombreux que l'autre, au premier appartient la délibération et à l'autre les résolutions. Le Sénat ne présentera-t-il pas toujours plus de garantie de maturité, de savoir et d'expérience, pour préparer le bill de finances, que la première chambre dont les membres ne font souvent que de naître à la vie publique? Et si l'on reconnaît la nécessité du droit d'amendement, pourquoi ne pas accorder en même temps l'initiative concurrente? Dès qu'il faudra un accord entre les deux chambres, peu importe qui dira oui ou non le premier (1).

A ces raisonnements l'on répondait que le peuple, à tort ou à raison, ne considérait point le Sénat comme son représentant, mais la première chambre qui, seule, serait élue directement par lui. De là la nécessité d'accorder à celle-ci l'initiative des bills de finance. Déjà ce principe avait été consacré dans la plupart des constitutions d'État. Il serait impolitique de s'écarter de ces précédents, sous peine de paraître déserter la cause du peuple. On fortifierait ainsi le préjugé qui consiste à regarder le Sénat comme un corps aristocratique auquel trop d'autorité serait déjà accordée!

Cependant, si l'on entrait dans cette première voie de compromis, il y avait lieu de s'expliquer la portée des mots *money-bills*.

La plupart des lois, directement ou indirectement, imposent des charges à la population : comment distinguer dans cette variété les *money-bills* des autres? Les ques-

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 856, 1026, 1041 et *passim*.

tions d'interprétation, en se présentant fréquemment, créeront un état d'hostilité permanent entre les deux chambres, et cet antagonisme entretiendra dans le pays une fermentation que rien ne fera cesser; car le pouvoir exécutif, aux États-Unis, ne sera pas investi du privilège de dissoudre le Parlement, comme le pourrait faire un souverain d'Angleterre. L'un des plus grands dangers inhérents au gouvernement républicain est l'esprit de contention et de faction. Il est essentiel de le combattre, au lieu de lui donner un aliment (1), et de préciser le privilège d'initiative si l'on ne veut point se priver du concours précieux du Sénat dans les circonstances qui le commanderaient le plus impérieusement. Déterminée par ces motifs, la Convention, sur la proposition d'un de ses membres, modifia la rédaction du projet, en disant que l'initiative privilégiée ne s'appliquerait qu'aux bills dont l'objet serait de décréter la levée des sommes nécessaires pour assurer un revenu au gouvernement. On s'acheminait ainsi vers un moyen d'accommodement (2).

Cependant grande était la résistance des deux parts aux concessions à faire sur l'égalité ou la proportionnalité de la représentation et du suffrage dans l'une et l'autre chambre. Les petits États redoutaient toujours leur absorption par les grands, et ceux-ci, de leur côté, ne voulaient point être gouvernés par une minorité. L'idée fédérale conservait toute sa puissance, tandis que celle de patrie avait peine à pénétrer dans ce pêle-mêle d'intérêts bruyants pour lesquels l'isolement, ou la formation de petits groupes plus ou moins homogènes, paraissait préférable à une reconstruction totale. Quelques hommes éminents répugnaient à tout ce qui avait un goût de marché, de compromis. Ils voulaient avant tout faire prédominer les vrais principes en matière de gouvernement unitaire, sans aucun alliage, sans aucune discordance qui entraverait le voisinage du nouvel établissement et le ferait sombrer dans un avenir

(1) Madison, p. 1310. — (2) Le même, p. 1531.

prochain. Les intérêts locaux n'occupaient, à leurs yeux, qu'une place secondaire; car ils redoutaient de voir retomber le pays dans le marasme d'où on cherchait à le tirer. « Je me flatte d'être venu ici, disait Gouverneur Morris, comme un représentant non seulement de l'Amérique, mais encore de la race humaine tout entière; car elle se ressentira inévitablement des résolutions de cette Convention (1). » Il adjurait, en conséquence, ses collègues d'étendre leurs vues au delà du temps présent, au delà des limites étroites des localités auxquelles ils devaient leurs mandats. Tel était le langage tenu par Madison, Hamilton, Wilson, et d'autres encore. Ils avaient conscience de la grave responsabilité qu'ils assumaient devant l'histoire. Madison et Hamilton disaient : « Il est plus que probable que nous préparons un plan qui décidera pour toujours du sort du gouvernement républicain. Il faut donc sauvegarder la liberté, en écartant les vices signalés de divers côtés (2). » Hamilton faisait surtout ressortir ce fait que : « les débats de la Convention portaient plutôt encore sur une compétition de pouvoir, que sur le degré de liberté à introduire dans la constitution ».

A côté de ces hommes éminents s'en trouvaient d'autres qui, animés d'un même esprit, mais plus accessibles à la raison d'État, ne jugeaient pas certains expédients incompatibles avec les règles d'un bon gouvernement. Quel but, en effet, se proposait la Convention ? N'était-ce pas de pourvoir aux imperfections du pacte fédéral, en adoptant des combinaisons propres à donner plus de force au gouvernement général pour une action directe sur les citoyens, tout en laissant debout les gouvernements d'État jugés nécessaires au maintien du principe républicain ? La coexistence de ces deux sortes d'organisations ne pouvait être régie par des théories absolues du droit public; aucun précédent n'était à invoquer pour servir de guide en cette occurrence; il fallait donc s'inspirer des circonstances, de

(1) Madison, p. 1028. — (2) Madison, p. 965-966.

l'état des esprits et du besoin d'union qui dominait la situation. Deux gouvernements, établis sur des domaines voisins quoique bien délimités, sont entraînés à commettre des usurpations l'un sur l'autre, et si l'ambition est rivée au cœur de l'homme, les nations n'y peuvent davantage échapper. Il était donc à craindre que le gouvernement général ne cherchât à empiéter sur les droits des États et qu'il n'en fût de même de ceux-ci. Pour assurer à chacun de ces intérêts une égale protection, les partisans de la conciliation pensaient que rien n'était plus efficace que de souder ces deux sortes d'organisations l'une avec l'autre, quelque irrationnel que cela parût à certains esprits. « Ne voit-on pas en Angleterre, disaient-ils, la chambre des Lords, constituée sur de tout autres bases que celle des Communes, partager avec celle-ci le pouvoir législatif ? Y a-t-il quelque chose encore de moins rationnel que le jury dans sa composition et son mode d'opération, obligé de décider à l'unanimité ? Et cependant ces institutions fonctionnent depuis plusieurs siècles, quoique le raisonnement *a priori* ait été étranger à ces conceptions (1) ! » « N'oublions pas, disait Gerry, que nous ne sommes ni une même nation, ni des nations différentes, et que cette situation exceptionnelle comporte des expédients plus judicieux que l'application des théories radicales ! » « Nous ne sommes point ici, disait un autre membre, pour faire le meilleur gouvernement possible, mais celui qui sera le mieux adapté à notre état social, à nos traditions, sans trop nous éloigner des saines théories de droit public (2). »

Dominée par cette sérieuse argumentation, la Convention accorda à la première chambre, comme concession au préjugé populaire, l'initiative des bills destinés à procurer un revenu au gouvernement général, mais elle rendit ce privilège illusoire, en autorisant le Sénat à y faire les amendements qu'il jugerait utiles, comme pour tous les autres bills. D'un autre côté, puisque tous reconnaissaient

(1) MADISON *Papers*, vol. II, p. 1312, etc. — (2) Le même, p. 869, 1003, 1032 et *passim*.

l'utilité, la nécessité même de la conservation des États, en tant que sociétés politiques ayant une mission importante à remplir, l'élément fédéral s'imposait impérieusement et réclamait des garanties de conservation. On ne pouvait les trouver que dans la coordination des deux systèmes unitaire et fédéral, sans prédominance de l'un sur l'autre. C'est ainsi que les législatures d'État furent appelées à élire les sénateurs, à raison de deux par État, et tous les États eurent un droit de suffrage égal dans les délibérations de cette assemblée. Cette résolution était la contre-partie de celle qui soumettait l'élection des membres de la première chambre au suffrage direct du peuple et qui attribuait aux États dans cette chambre une représentation proportionnelle à leurs populations respectives, limitée néanmoins à un représentant pour 30,000 habitants, sans qu'aucun Etat, quelque peu populeux qu'il fût, pût être privé d'un représentant.

Ces combinaisons ne furent pas les dernières adoptées sur ce sujet, tant les rivalités entre États étaient vives, tant la confiance avait encore peu de racines! Par égard pour les grands États, on modifia le principe de l'égalité du suffrage au Sénat, en autorisant les deux sénateurs d'un État à opiner dans un sens différent l'un de l'autre, lorsque leur conscience leur en ferait un devoir, de manière, le cas échéant, à annuler le vote de ces États dans les résolutions de cette assemblée (1). D'un autre côté, les petits États, peu rassurés sur l'avantage qu'ils n'avaient obtenu que par la crainte d'une dissolution de la Confédération, réclamèrent et firent consacrer cette disposition exorbitante : « qu'aucun amendement à la constitution ne pourrait les priver de l'égalité du suffrage au Sénat, sans leur consentement individuel (2) (art. V de la Constitution). » Nous aurons occasion de revenir sur ce sujet qui importe à l'interprétation de la nature de la Constitution et montre à quel point le terrain fut défendu pied à pied, par

(1) Madison *Palpers*, vol. II, p. 1273. — (2) Le même, p. 1593.

les partis en présence. Au moyen de ce compromis se trouva confirmé celui dont il a été parlé plus haut, qui admettait les trois cinquièmes des esclaves dans le dénombrement des habitants, destiné à servir de base à la distribution proportionnelle des représentants pour la première chambre.

Restaient encore d'autres transactions à faire sur les principes, conséquence inévitable d'une situation hérissée d'obstacles fortifiés par la tradition. Ces obstacles seront tour à tour vaincus, grâce à la Convention qui, puisant de nouvelles forces dans l'amour du bien public, sortira triomphante de toutes les épreuves.

CHAPITRE VII

PRÉSIDENCE DU SÉNAT.

Avant d'aller plus loin, complétons ce que nous avons à dire sur l'organisation du Sénat.

L'article 1er, section III, § 4, de la Constitution dispose que le vice-président des États-Unis sera de droit le président du Sénat, et qu'il n'aura pas le droit de voter dans les délibérations, à moins qu'il n'y ait partage de voix. Le paragraphe suivant porte que le Sénat choisira ses autres fonctionnaires, et aussi un président *pro tempore* pour remplacer le vice-président en cas d'absence de celui-ci ou lorsqu'il serait appelé à remplir les fonctions de président des États-Unis.

L'attribution de la présidence du Sénat au vice-président des États-Unis fut d'abord très critiquée. Ayant à vider les questions de partage, disait-on, son concours apporterait à l'État auquel il appartiendrait un double vote, cause extrême de jalousie pour les autres. Un sénateur choisi par cette assemblée elle-même remplirait le même rôle avec plus d'autorité, puisqu'il devrait son élection à l'assemblée qu'il aurait à présider. Mais l'innovation se défendait par des raisons décisives. D'une part, tous les États étant également représentés dans le Sénat, si l'un de ses membres était détaché pour remplir la présidence de cette assemblée, l'État qui l'avait élu perdrait une voix dans les délibérations, ou bien, ce qui serait plus rare, il aurait deux voix en cas de partage. D'autre part un vice-président des États-Unis, devenant président du Sénat, y aurait une grande autorité puisqu'il serait l'élu de toute la population et que, par sa situation même, quoique appartenant à l'un des États, il verrait les choses de plus haut

et se dégagerait davantage des intérêts locaux, pour n'envisager, en toutes circonstances, que l'intérêt général. Il se trouverait ainsi préparé pour son élévation éventuelle à la présidence effective des États-Unis.

Ces motifs, joints à d'autres qu'on trouvera plus loin, déterminèrent la création d'un vice-président destiné à présider le Sénat.

CHAPITRE VIII

PRÉROGATIVES PARTICULIÈRES DU SÉNAT.

Avant même de décrire le cercle de l'autorité législative à confier au Congrès, c'est-à-dire aux deux chambres collectivement, la Constitution a esquissé une prérogative particulière qu'elle a réservée au Sénat. Elle l'a, en effet, institué Haute Cour de justice politique et administrative, avec pouvoir de connaître de tous les crimes et offenses reprochés aux fonctionnaires publics de l'Union, y compris le Président, dans l'exercice de leur autorité. Mais il n'y a point lieu de mettre en œuvre cette juridiction tant que le Sénat n'est point saisi d'une poursuite par la Chambre des représentants qui a l'initiative de l'accusation qualifiée *Impeachment* (1) et le devoir de la soutenir. Le pouvoir du Sénat, quant à l'application de la peine, ne s'étend pas au delà de la révocation du titulaire et à sa déchéance de tout droit, pour l'avenir, à un emploi public. C'est le fonctionnaire qui est justiciable de cette Cour, non le citoyen qui, pour crimes ou offenses de droit commun, est renvoyé devant les Cours de justice de l'Union. Tocqueville s'est beaucoup exagéré les avantages de cette Cour exceptionnelle d'*Impeachment*, sans tenir compte de ses côtés périlleux qui auraient dû faire préférer au Sénat une juridiction dépouillée des éléments politiques qui en altèrent le caractère. On comprend, en effet, tout le danger de transformer instantanément un corps politique en une Cour de justice, comme s'il était aisé de déposer ses passions au seuil même du prétoire. Nous traiterons ce sujet au titre de l'administration de la justice.

(1) L'*Impeachment* est la mise en accusation, devant le Sénat transformé en cour de justice, d'un haut fonctionnaire public pour violation des devoirs de son office.

On verra plus loin que le besoin de trouver des contrepoids à tous les degrés de l'échelle gouvernementale a contribué à élargir notablement la situation du Sénat dans le mécanisme général des institutions. C'est ainsi qu'on le verra associé en grande partie au pouvoir exécutif pour l'exercice de quelques-unes de ses plus importantes prérogatives, tant l'on redoutait l'influence immodérée d'un Président et tant le parti des États s'efforçait de faire prédominer l'élément fédéral dans le gouvernement de l'Union. Il y eut ainsi, non pas seulement deux grands pouvoirs politiques, le Congrès et le Président. Le Sénat, considéré privativement, fut une autre branche, investie d'une grande autorité dans le maniement des affaires de l'ordre exécutif. Nous apprécierons plus loin le rôle de cette assemblée sous ce point de vue spécial.

Quant au président *pro tempore* dont parle le § 5 de la section 4 de l'article 1er de la Constitution, il est passé en usage depuis longtemps que le vice-président s'absente du Sénat, quelques jours avant la fin d'une session, afin de permettre à cette assemblée de faire choix, dans son sein, d'un président *pro tempore*, dont le rôle se continue d'une session à l'autre, de sorte que si le vice-président était inopinément appelé à remplir l'office de président des États-Unis temporairement ou définitivement, le Sénat ne fût pas privé d'un chef, et obligé d'en élire un dans un moment d'agitation et de crise, qui ne laisserait pas aux esprits le calme nécessaire pour cette opération (1). On verra plus loin que ce président *pro tempore* peut être appelé lui-même à exercer accidentellement les pouvoirs attachés à la présidence des Etats-Unis, mais temporairement seulement. Le Sénat reste le maître de changer son président *pro tempore*, quand il le juge à propos. En un mot ce n'est point un fonctionnaire institué par la Constitution, mais un mandataire chargé d'une mission temporaire.

(1) Rawle, *On Constitution*, ch. v, p. 57.

CHAPITRE IX

RÈGLES GÉNÉRALES CONCERNANT L'ÉLECTION DES MEMBRES DES DEUX CHAMBRES.

SECTION PREMIÈRE

Élection des Sénateurs.

La Constitution en prescrivant aux législatures de poser, chacune de leur côté, les règles destinées à présider aux élections des membres des deux chambres, avait réservé au Congrès le pouvoir de modifier ces règles, même de les supprimer, en statuant à nouveau. On verra bientôt comment ce sujet a été traité en 1882 par le Congrès de cette époque (1). Déjà il avait ordonné le régime électoral applicable au Sénat par une autre loi du 25 juillet 1866. Nous allons en rapporter les dispositions principales :

Lorsque la législature d'un État aura été élue avant l'expiration du temps de service du sénateur qui le représente au Congrès, elle devra, le deuxième mardi qui suivra son entrée en session et son organisation, procéder à l'élection du nouveau sénateur. Cette opération aura lieu de la manière suivante :

Chaque membre dans les deux chambres donnera son vote ouvertement et de vive voix en faveur d'un candidat. Si celui-ci se trouve réunir, dans les deux assemblées, la majorité des votes exprimés, la constatation en sera faite sur leurs registres journaux. Il en sera de même si l'épreuve n'a donné aucun résultat. Le lendemain à midi, ces deux chambres se fondront en une seule assemblée, lecture sera faite des procès-verbaux, et s'il en résulte que

(1) Voir loi du 25 février 1882.

la majorité a été acquise par l'un des candidats, il sera proclamé sénateur. Dans le cas contraire, on procédera immédiatement, par une action commune des deux chambres réunissant la majorité des membres élus pour chacune d'elles, à l'élection du sénateur, par le mode indiqué ci-dessus. Si la majorité était acquise à un candidat, il serait immédiatement déclaré élu. Au cas contraire, cette assemblée conjointe renouvellerait l'épreuve, chacun des jours suivants, à l'heure de midi, une fois par jour au moins, pendant la session de la législature, jusqu'à ce que l'élection devînt un fait accompli (acte du 25 juillet 1866 section 14 et 15, *Revised Statutes of the United States*).

La Constitution prévoit le cas de vacances survenant dans la représentation d'un État au Sénat, et elle prescrit au gouverneur de convoquer les électeurs pour remplir ces vacances (art. I, section 2, § 4). La loi du 25 juillet 1866 qui vient d'être citée complète cette disposition en disant que si la vacance a lieu pendant la session de la législature de l'État qui y est intéressé, l'élection pour la remplir aura lieu le deuxième mardi après que dûment organisée elle en aura reçu l'avis. Si, au contraire, la vacance s'ouvre pendant l'intervalle de deux sessions, l'élection aura lieu le deuxième mardi après l'ouverture de la prochaine session (*Revised Statutes*, sect. 16 et 17).

Le fait de l'élection sera certifié au président du Sénat par le gouverneur de l'État qui y aura procédé, sous le sceau de cet État (*Revised Statutes*, sect. 18).

Les législatures ont été laissées libres de fixer elles-mêmes les époques et les lieux de réunion pour les élections des sénateurs et des représentants au Congrès et de toutes les règles à suivre en pareil cas. Cependant l'expérience pouvait faire reconnaître l'utilité de dispositions uniformes sur certains points, et la nécessité de déjouer une force d'inertie dont le but serait de faire échec au gouvernement général. La Constitution des États-Unis, a en conséquence, réservé au Congrès la faculté de pourvoir à ces besoins, soit par des mesures directes, soit par des modifi-

cations à celles établies. Exception a été faite cependant, comme on l'a déjà vu, pour le lieu d'élection des sénateurs, qui ne peut être autre que celui du siège des législatures qui les nomment (*Contitution*, art. I, sect. 4).

SECTION II

Élection des Représentants.

En ce qui concerne les représentants, il a été ordonné que l'élection en serait faite par districts, le même jour pour tous les États, c'est-à-dire le mardi qui suivrait immédiatement le premier lundi de novembre, tous les deux ans. Chaque Congrès prenant date du 4 mars et devant durer deux années, l'élection des représentants précède de quelques mois l'ouverture de la session de mars. Dans l'état actuel des choses, la dernière élection des membres de la chambre des représentants a eu lieu le mardi, qui a suivi le premier lundi de novembre 1887, et le cinquantième Congrès a été ouvert le 4 mars 1888.

Dans le cas où un siège de représentant ou de délégué de territoire vient à vaquer, il est procédé au remplacement du titulaire décédé, démissionnaire ou incapable, à l'époque fixée par la loi de l'État ou du territoire qui doit remplir la vacance.

Les gens de race noire ayant été déclarés citoyens et investis de tous les avantages qui découlent de cette qualité. par les quatorzième et quinzième amendements à la Constitution, il fallait prévoir la résistance des blancs à l'exercice des droits des nouveaux citoyens. Aussi une clause de ces amendements conféra-t-elle au Congrès le pouvoir de contraindre les réfractaires à l'obéissance. Déjà en 1870 (31 mai), ce corps politique avait édicté quelques mesures d'exécution, qui furent bientôt trouvées insuffisantes. Il combina alors un ensemble de dispositions énergiques qui marquent une étape très caractéristique vers l'agrandissement du pouvoir fédéral et fera époque dans les annales

de ce pays. Les deux actes qui consacrent ce droit nouveau sont du 28 février 1871 et du 10 juin 1872. En voici l'analyse (1) :

Lorsqu'il s'agit de l'élection d'un membre de la chambre des représentants ou d'un délégué de territoire au Congrès, s'il convient à quelques citoyens du district congressionnel, où cette élection doit avoir lieu, d'y donner un caractère de véracité et de loyauté hors de contestation, il suffit que deux d'entre eux dans une cité ou une town de 20,000 habitants et plus, ou dix autres dans un comté ou une paroisse dépendant de ce district, présentent requête au juge de la cour de circuit des États-Unis ayant compétence. à l'effet d'obtenir qu'il soit tenu registre des citoyens appelés à concourir à cette élection, ou que, à défaut de registre, une surveillance active soit exercée sur l'élection elle-même. Le juge, dans ces circonstances, et dix jours au moins avant toute inscription ou à défaut de registre, dix jours avant l'élection, ouvre une session spéciale de cette cour, consacrée aux incidents électoraux. Cette session se prolonge jusques et y compris le lendemain de l'élection. Puis, il nomme à titre de commissaires surveillants (supervisors) de ces opérations pour chaque district, même pour chaque bureau électoral de quartier d'une cité ou town (precinct), deux citoyens résidents, appartenant à des partis politiques différents et sachant lire et écrire l'anglais. En cas d'empêchement du juge de circuit, celui-ci est autorisé à déléguer ses pouvoirs à un ou plusieurs des juges de district de son ressort. D'un autre côté, les supervisors peuvent être révoqués et remplacés par d'autres citoyens réunissant les mêmes conditions d'aptitude. Ces nominations ont lieu sur la présentation d'un chef surveillant dont il va être bientôt question. La mission des supervisors consiste principalement à concourir à la confection des listes électorales et à en assurer la complète régularité, soit en re-

(1) Voir *Statutes at large of the U. S.*, 41e congrès, sess. 3, ch. 99, 1871, p. 433, et les mêmes *Statutes*, 1872, 42e congrès, session 2, ch. 415, p. 348.

poussant des demandes d'inscription non justifiées, soit en requérant l'admission de ceux dont le rejet serait arbitraire, soit en faisant accompagner d'une marque l'inscription de ceux dont le droit serait contestable. Ils doivent assister aux opérations concernant l'élection, protester, s'il y a lieu, contre l'admission d'individus cherchant à voter sans droit. Ils sont, en outre, requis de ne point limiter leur office au rôle d'assistants, mais de prendre une part active à l'élection, de remplir l'office de scrutateurs, de vérifier les bulletins dans quelques urnes qu'ils aient été déposés, les compter, contester ceux qui leur paraîtraient douteux ou frauduleux, attacher aux listes électorales et aux feuilles de pointage, ainsi qu'aux procès-verbaux d'élection, telles attestations ou protestations qu'ils jugent utiles pour témoigner du plus ou moins de régularité des opérations. Ils restent en permanence dans la partie de l'enceinte du bureau la plus propre à faciliter leur contrôle, depuis l'ouverture jusqu'au dépouillement du scrutin. Les supervisors doivent faire immédiatement au chief supervisor un rapport circonstancié de toutes les particularités d'une élection pour l'éclairer sur les mesures à prendre.

S'il arrivait que ces supervisors fussent empêchés par menaces, violences ou autrement de remplir leur mission, ils en feraient promptement, c'est-à-dire dans un délai de dix jours au plus, un rapport spécial au chief supervisor qui, en cette qualité propre et comme commissaire de la Cour de circuit, ferait une enquête sur les faits, assignerait les témoins à comparaître devant lui, et recevrait leurs dépositions sous la foi du serment. Puis il déposerait entre les mains du secrétaire de la Chambre des représentants, avant l'ouverture de la session, le procès-verbal par lui dressé des dépositions qu'il aurait recueillies, ensemble les rapports à lui faits par les supervisors.

Lorsqu'il y a lieu à élection de représentants ou de délégués au Congrès dans une cité ou town de 20,000 habitants et plus, le marshall de ce district, sur la demande écrite de deux citoyens résidents au même lieu, nomme

des marshalls auxiliaires spéciaux, pour prêter main forte aux supervisors dans l'exécution de leur mandat partout où ils auront à l'exercer.

Le marshall, ses adjoints généraux et spéciaux sont tenus d'assister les supervisors dans toutes leurs opérations, de maintenir l'ordre, de prévenir toutes fraudes de la part des fonctionnaires et de toutes autres personnes chargées de l'exécution des élections, et d'arrêter ceux d'entre eux qui commettraient des infractions à la loi électorale ou aux lois générales des Etats-Unis. Si le fait délictueux ou criminel se passait en présence du marshall ou de ses suppléants ou de l'un d'eux, ou en présence de l'un ou de l'autre des supervisors, le coupable serait arrêté et mis en prison sans recours préalable à la justice, sauf à faire statuer ultérieurement; si, au contraire, cette violation de la loi avait lieu en dehors d'eux, le délinquant serait amené devant le juge de circuit qui prononcerait définitivement sur son sort, conformément aux lois. Dans le cas où un fait coupable aurait été commis lors de l'inscription d'un nom sur le registre d'élection, celui qui en serait l'auteur ne pourrait être arrêté le jour de l'élection sans une ordonnance du juge.

Toute personne arrêtée dans les conditions dont on vient de parler est amenée devant un commissaire, un juge ou une cour des Etats-Unis pour être interrogée sur les faits reprochés, et ces magistrats statuent conformément aux lois criminelles des États-Unis.

Si le marshall ou ses assistants généraux et spéciaux sont empêchés de remplir leur office par violence, menaces ou autrement, ils ont droit de requérir l'assistance des personnes présentes et de la force publique ou locale du district.

La loi qui régit cette matière (28 février 1871) a institué des chiefs supervisors qui ont été presque immédiatement nommés par les cours de circuit des États-Unis pour chaque circuit judiciaire. Leur office est permanent; il ne cesse qu'alors que le titulaire ferait preuve

d'inintelligence et de mauvaise foi. Ces chiefs supervisors sont choisis parmi les commissaires attachés à l'un des districts judiciaires de chaque circuit. En cas de vacance de ces emplois, il y est pourvu par les cours de circuit. La mission du chief supervisor est de fournir aux supervisors tous les papiers, livres et instructions qui leur sont nécessaires. A lui sont adressées les demandes d'admission à ces emplois, il recueille toutes les informations propres à son édification sur le mérite des candidats, et il présente ensuite au juge une liste appuyée de ces documents. La nomination a lieu ainsi en connaissance de cause. Ce chief supervisor reçoit le serment des supervisors et des assistants marshalls spéciaux. Il requiert des supervisors tous les renseignements qui pourront lui être nécessaires concernant la formation des listes et l'élection; les procès-verbaux dressés par ceux-ci lui sont remis en temps utile pour qu'il les fasse parvenir au secrétariat de la chambre des représentants avant l'ouverture de la session. Pareil rapport lui est fait par le marshall et ses adjoints, concernant les plaintes, les enquêtes et tous les faits se rattachant à l'élection pour laquelle leur ministère aurait été requis.

Une loi du 10 juin 1872, cherchant à atténuer l'effet de l'intervention fédérale en matière d'élection, n'admet comme supervisors d'élection et suppléants marshalls spéciaux, que des citoyens électeurs résidant dans les cités, towns, comtés, paroisses, districts et précincts d'élection où ils auraient à remplir ce mandat spécial (1).

Telle est, en raccourci, la substance des actes qui ont paru nécessaires pour assurer aux noirs principalement l'exercice de leurs droits politiques.

Pour la première fois depuis la constitution de l'Union, l'on voit paraître la main de son gouvernement dans les élections d'une nature fédérale. Jusque-là, on accordait aux États le crédit d'assurer eux-mêmes la régularité de ces opérations,

(1) Voir *The Revised Statutes of the U. S.*, chap. XXVI, p. 353 et suiv.

et d'y maintenir l'ordre. Il en est autrement aujourd'hui. Les nouvelles mesures visent surtout les grands centres de population. C'est de là, en effet, que partent souvent les mots d'ordre ; c'est là que se décident les grandes luttes, et pour les rendre moins inégales, le Congrès a fait intervenir les cours de justice de l'Union avec leurs commissaires d'exécution, leurs marshalls, etc., intervention à peine tempérée par des surveillants (supervisors), électeurs locaux choisis par ces cours.

Les conséquences de ce régime nouveau sont de plusieurs sortes : d'abord l'élection des représentants au Congrès et des délégués de territoire est protégée par des fonctionnaires de l'Union qui en assurent la régularité et la moralité. Puis on introduit dans un grand nombre de localités des listes électorales qui y étaient inconnues, et l'on augmente, dans les autres, les moyens de surveillance pour les listes qui y étaient déjà employées, mais trop souvent falsifiées. Le droit nouveau des gens de couleur dans les élections fédérales est efficacement protégé par des moyens de répression qu'ils n'auraient pu espérer de la justice des États, ou tout ou moins d'un certain nombre d'entre eux. Le gouvernement des États-Unis acquiert indirectement le contrôle des élections d'État qui ont lieu généralement en même temps que celles des représentants et des délégués de territoires, sur les mêmes listes, et ses agents maintiennent l'ordre pour toutes à la fois dans les grands centres électoraux. Enfin, comme résultat considérable, il assure à la minorité un appui et un droit d'intervention qu'on ne saurait trop apprécier si l'on réfléchit qu'aux États-Unis les majorités pèsent d'un poids trop lourd sur les minorités. Toutefois les États, en ce qui touche les élections qui leur sont propres exclusivement, peuvent ne tenir aucun compte des mesures tutélaires dont il s'agit, même les répudier entièrement : c'est ainsi que la législature de New-York a maintenu le régime antérieur adopté par elle et supprimé les listes électorales pour les élections étrangères au gouvernement de l'Union et à la

ville et au comté de New-York par un acte du 28 avril 1870.

Nonobstant toutes les mesures de vigilance plus ou moins coercitives qui viennent d'être analysées, la fraude ne s'est pas moins donné carrière depuis lors, et elle a provoqué des enquêtes qui montrent, une fois de plus, l'impuissance des lois aux époques de grands troubles politiques.

CHAPITRE X

ORDRE INTÉRIEUR DES DEUX CHAMBRES. — RAPPORTS ENTRE ELLES.

On a vu que le § 2 de la cinquième section de l'article 1er de la Constitution laissait aux deux chambres du Congrès le soin de régler elles-mêmes distinctement la marche de leurs opérations et l'ordre qui doit y présider. La Convention ne pouvait ordonner ces rapports variés, quoique les dispositions réglementaires à adopter pussent affecter notablement l'action législative. La grande latitude laissée aux deux chambres, sur ce point, devait leur inspirer beaucoup de circonspection que leur commandaient d'ailleurs leur propre dignité, la protection due aux minorités et leur responsabilité envers le pays. Pénétrés de ces considérations, le Sénat et la Chambre des représentants adoptèrent, en 1789, des règlements qui ont entre eux beaucoup d'analogie, sans cependant perdre le caractère propre à chacune de ces assemblées. Ces règlements ont été modifiés successivement, mais la substance en a été conservée. Nous n'en détacherons ici que quelques points qui intéressent particulièrement la confection des lois, et peuvent réclamer des modifications destinées à augmenter leur autorité morale.

Lors de l'ouverture d'un Congrès (1), la Chambre des représentants, conformément aux prescriptions de l'article 1er, section II, § 5, choisit son *speaker*, au scrutin et à la majorité des membres présents. Cette procédure est inutile pour le Sénat dont le président de droit est le vice-président des États-Unis. Quand les deux chambres sont consti-

(1) Voir *A digest of parliamentary law*, etc., by O. M. Wilson, v° *House of representatives*, 2e édition (Philadelphie, 1869), p. 407, note.

tuées, elles en donnent avis au Président de l'Union qui, de son côté, leur adresse un message dans lequel il passe en revue tous les faits importants intéressant le pays, qui ont signalé l'année écoulée. Il produit à l'appui de son affirmation les rapports très circonstanciés qui lui ont été adressés par les chefs des départements ministériels concernant les services à eux confiés, et il suggère au Congrès les réformes à faire et les améliorations à apporter dans les diverses branches du gouvernement civil ou politique. Les chambres ne font aucune réponse à ce document, contrairement aux précédents créés par Washington et par John Adams son successeur, malgré l'avantage qui résulterait d'un échange de vues entre les deux pouvoirs législatif et exécutif sur la politique générale, et du concert à établir entre eux en vue de l'intérêt public (1).

Vient ensuite la formation des comités permanents (*Standing Committees*), qui sont autant de préparateurs de l'action législative. Leur nombre dans chaque chambre est en rapport avec la variété des services qui réclament des études spéciales et une vigilance soutenue. Dans la première chambre le choix des membres de ces comités est laissé au speaker, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par elle. Au Sénat, au contraire, il y a toujours lieu à élection au scrutin, par un vote de majorité. Cette différence de nomination s'explique parce que, dans le premier cas, le speaker est censé plus apte que les autres membres, la plupart étant étrangers les uns aux autres, à discerner les aptitudes pour le classement des individus, suivant la fonction assignée à chaque comité, tandis qu'au Sénat, qui est un corps permanent quoique sujet à des renouvellements fractionnés, l'élection était le meilleur mode à adopter par cette opération. Néanmoins ce privilège attribué au speaker est très contesté aujourd'hui et, sans aucun doute, il sera limité ou supprimé par la suite.

(1) Hildreth, *History of the United States*, vol. IV, p. 49 et suiv.

La première chambre emploie encore, mais occasionnellement, seulement une autre sorte de comité, qualifié comité d'ensemble (*committee of the whole*). Il se compose de la Chambre elle-même, réunie pour un objet spécial qui exige un examen préparatoire. Ce comité est affranchi de la plupart des formes ordinaires des délibérations. Ainsi, il est présidé, non par le speaker, mais par un membre qu'il désigne lui-même. Il y règne une grande liberté de discussion. C'est plutôt un examen préparatoire qu'une étude approfondie. Des résolutions y sont prises, et rapport en est fait à la Chambre siégeant en séance officielle. Puis elle statue définitivement. Le Sénat ne connaît point, à proprement parler, le committee of the whole, mais il adopte une forme équivalente pour la préparation des lois à la deuxième lecture (1).

Les deux chambres peuvent encore recourir à des comités spéciaux (*select committee*) auxquels est confiée l'étude de certaine question importante nécessitant une ample enquête, même des déplacements plus ou moins éloignés auxquels ne pourraient suffire les standing committees.

Un bill peut être présenté par un membre de l'assemblée à laquelle il appartient, mais avec la permission de celle-ci, ou après rapport préalable d'un comité auquel il en aurait été référé. Tout bill doit passer par l'épreuve de trois lectures faites à trois jours différents, à moins d'une déclaration d'urgence qui dispenserait des deux dernières. La première lecture ne se propose que de faire connaître l'objet de la proposition. Si, dès l'abord, il y est fait opposition, on passe au vote sur la question de rejet. Dans le cas où il n'y aurait ni opposition ni rejet, un autre jour serait consacré à une deuxième lecture. Il y aurait lieu alors de décider si le bill serait renvoyé à l'examen d'un comité, ou simplement grossoyé pour être discuté. Dans le premier cas, à quelle sorte de comité se ferait le renvoi ? Les bills de grande importance, ceux concer-

(1) Hildreth, vol. IV, p. 51 et O. M. Wilson, *A digest of parliamentary law*, v° *Rules of the Senate*, sect. 28, 2e édit., Philadelphie, 1869, p. 457.

nant l'état général de l'Union ou l'établissement de taxes ou charges publiques sont renvoyés de préférence au committee of the whole où la discussion a plus d'ampleur avec des aspects plus variés. Dans les autres circonstances, le renvoi se fait à l'un des standing committees ou bien à un select committee. Quel que soit le comité choisi, après en avoir délibéré, il fait à la Chambre, dont il tient sa mission, un rapport circonstancié de ses opérations et il l'accompagne des propositions qu'il croit devoir lui soumettre. Si le comité propose des amendements ou si quelques membres en présentent, il en est délibéré par la Chambre, et l'on met aux voix la question de savoir s'il y a lieu de faire grossoyer le bill ainsi discuté, pour une troisième lecture. Lorsque cette copie est faite, si elle est ordonnée, il surgit rarement des amendements nouveaux. Mais c'est alors, c'est-à-dire quand le bill a pris sa dernière forme et peut être mieux envisagé sous toutes ses faces, que se produit une vive opposition de la part de ceux qui y sont le plus hostiles. Quelquefois des amendments sont proposés et acceptés, une addition est ainsi faite au bill, elle est qualifiée *rider*. Si, après ces diverses épreuves, le bill est voté, le président le signe, et l'envoi en est fait à l'autre chambre où il parcourt la même série d'épreuves. Cette chambre propose-t-elle des amendements, ils sont soumis à l'autre qui en délibère. Mais s'il y avait dissentiment, les deux chambres nommeraient chacune un comité de conférence dont la mission serait d'aplanir entre elles les difficultés et de trouver des moyens d'accommodement. On réussit ainsi, généralement, à terminer un différend. Lorsque le concert s'est établi, le bill est remis à un comité d'enregistrement (of enrollment), qui vérifie l'exactitude de la copie du bill sur parchemin. Puis, les présidents des deux chambres revêtent cette pièce de leurs signatures, et le bill ainsi complété est adressé au Président des États-Unis pour obtenir son agrément. En cas d'affirmative, ce haut fonctionnaire le signe et le dépôt en est fait aux archives du département d'État. En cas de refus, on suit la procé-

dure ordonnée par la Constitution elle-même, article 1er, section 7, § 2 (1).

(1) Voir STORY, *Commentaries on Constitution of the U. S.*, § 896 et suiv. RAWLE, *On the Constitution*, ch. VI, p. 60 et suiv. HILDRETH, vol. V, p. 50 et suiv. et *Parliamentary law, rules of the house of Representatives*, v° *Bills*, p. 419 et suiv.

CHAPITRE XI

LES STANDING COMMITTEES.

Le rôle important des standing committees dans l'accomplissement de l'œuvre législative exige quelques explications qui feront mieux ressortir leur prépondérance et le danger de leur permanence, sans pour cela dénier leur utilité à d'autres égards. Leur mission, qui est permanente pendant la durée du Congrès, a une grande variété d'objets dont la classification détermine le nombre des comités à créer. Aussi ce nombre est-il sujet à changements suivant les besoins d'investigation du pouvoir législatif. Lors de l'ouverture du quarante-cinquième Congrès, la Chambre comptait cinquante-deux de ces comités (1). Il en fallait moins au Sénat auquel a été refusée l'initiative des *revenue bills*. Ces standing committees n'ont aucune initiative; ils doivent être saisis par la Chambre, qui les a créés, des affaires dont l'examen leur appartient, chacun pour ce qui le concerne. C'est ainsi que le comité dit d'*appropriations* prend connaissance des communications et propositions faites par le pouvoir exécutif pour obtenir les allocations nécessaires au fonctionnement des divers départements qui en dépendent. Il prépare le budget en recettes et en dépenses et il le présente au Congrès dans les trente jours de l'ouverture de la session, en l'accompagnant des propositions qu'il juge utiles à l'intérêt public. Un autre comité porte sa sollicitude sur les dépenses publiques et sur les moyens de les alléger. D'autres s'occupent de matières ayant trait, séparément, aux rapports internationaux, à l'administration de la guerre, de la marine, de la jus-

(1) Voir *The New-York semi-weeckly Times*, 23 décembre 1881.

tice, à la milice, au commerce, à l'agriculture, aux territoires, aux pensions militaires et à beaucoup d'autres services publics. En possession des pétitions et réclamations adresséses à l'une et à l'autre chambre, ils font toutes enquêtes, exigent la production de toutes justifications, délibèrent ensuite, et adressent à la chambre dont ils tiennent leur mandat des rapports circonstanciés dans lesquels ils formulent leurs opinions sur les sujets donnés, et suggèrent les mesures qu'ils croient le plus propres à concilier l'intérêt public avec l'intérêt privé. Ils sont même autorisés à présenter directement des bills concernant les affaires rentrant dans leur domaine, sauf au Congrès à statuer ensuite. Quelques-uns de ces standing committees sont particulièrement chargés, à la Chambre des représentants, de la vérification des dépenses faites par les ministres dans leurs départements respectifs, à peu près comme le ferait, en France, la Cour des comptes. Ils recherchent si les dépenses peuvent s'appuyer sur une loi, si elles ont été faites en conformité de ses prescriptions et avec les fonds qui y étaient affectés; ils vérifient les registres de comptabilité et les pièces justificatives; ils proposent au Congrès l'approbation de ces comptes ou le rejet de certains articles, ainsi que les réductions à faire sur quelques dépenses, les réformes à opérer dans les services, même les suppressions d'emploi (1).

La formation des standing committees présuppose, chez ceux qui en doivent faire partie, une aptitude, une expérience et un désintéressement nécessaires pour le bien public. Or comment faire prédominer ces qualités avec le mode de nomination adopté par la Chambre? Le speaker seul désigne les membres de ces comités et les répartit comme il l'entend, sans avoir aucun compte à rendre à qui que ce soit. Mais quel est le mobile de ses préférences? On le verra, en se reportant à sa propre élection. Pour y réussir, deux conditions sont nécessaires : appartenir au parti

(1) *Parliamentary law, rules of the house*, p. 406 et suiv.

dominant dans la chambre, et attirer à soi la majorité qui ne s'obtient souvent qu'au prix de certains sacrifices. Des compromis s'échangent entre les aspirants à la présidence et ceux qui convoitent des sièges dans les comités, de sorte que du succès de l'un dépendent les nominations des autres. A l'aide de ces manœuvres, ce n'est ni le plus expérimenté, ni le plus digne, à d'autres égards, qui est préféré pour un comité, mais celui qui a été le plus habile à frayer sa voie dans ces sentiers tortueux. Toutes les nominations ne s'obtiennent pas de la sorte; car il est certains usages parlementaires qu'on est tenu de respecter; mais les cas sont fréquents où ces considérations l'ont emporté (1). Une autre conséquence s'ensuit : le speaker et les comités marchant du même pas, très souvent ils acquièrent une prépondérance considérable dans les résolutions de la Chambre. Rien en effet, ne vient la combattre, attendu que les ministres du pouvoir exécutif ne prennent aucune part aux travaux des comités, pas plus qu'aux délibérations de la Chambre. Bon nombre de grandes affaires se traitent pour ainsi dire à huis clos, dans les standing committees, et le sort d'un bill dépend assez fréquemment des résolutions formulées par la réunion de quelques membres initiés aux difficultés à résoudre, quand elles ne sont pas l'œuvre presque exclusive de l'homme dominant dans ces comités.

Voici comment s'exprime, à ce sujet, un organe très considéré de l'opinion publique :

« Le principal travail de la Chambre des représentants est fait dans des comités. Les bills y sont discutés, amendés, rédigés dans tous leurs détails. La Chambre devient, ainsi, plutôt un corps votant que délibérant. Le débat est limité et exerce à peine de l'influence sur les votes des membres,

(1) On a vu des représentants écartés arbitrairement des comités importants auxquels précédemment ils avaient appartenu, ou bien pour lesquels ils étaient naturellement désignés par leurs études spéciales. D'autres au contraire étaient choisis par le speaker pour plusieurs comités à la fois, sans que rien vînt expliquer ces disgrâces et ces faveurs.

excepté lorsqu'il s'agit d'impressionner l'opinion contre les politiciens dans leurs mauvais agissements. Changer une mesure législative dans la Chambre, contre la volonté du comité auquel la proposition en a été confiée, est de grande difficulté, à moins d'y être aidé par le speaker. Celui-ci réussit aisément à intervertir les tours de parole suivant qu'il préfère voir soutenir une proposition par tel ou tel orateur. Il interprète le règlement de la Chambre comme il l'entend, et rarement il est contredit, tant ce règlement est compliqué, et ignoré de la plupart des membres (1). » On voit ainsi combien l'action envahissante des standing committees soutenue par le speaker peut altérer l'esprit des institutions et donner une fausse direction aux pouvoirs délibérants. L'opinion publique s'en est émue plus d'une fois, sans qu'il ait été porté remède à cet état de choses. Les membres influents de ces comités sont en butte à toutes les séductions de la corruption contre lesquelles il leur faut constamment se défendre. A toutes les époques, de graves soupçons sont venus atteindre quelques-uns de leurs membres, d'autant plus aisément que la faveur de faire partie de certains de ces comités est très ambitionnée. Ceux-là qui n'ont pu se justifier des attaques dont ils étaient l'objet ont résigné leur mandat, ou bien ont été expulsés à titre de satisfaction donnée à l'opinion. Cette sanction était la seule praticable, attendu que l'impeachment n'est point applicable aux membres des deux Chambres qui ont au contraire dans leurs mains, l'une le pouvoir d'accuser, l'autre celui de juger.

(1) Voir *The Nation* de New-York, 8 décembre 1881.

CHAPITRE XII

PRINCIPAUX ARTICLES DES RÈGLEMENTS DES DEUX CHAMBRES.

Quelques dispositions vont être groupées ici comme complément de l'organisation des deux Chambres du Congrès, en vue de l'exercice régulier des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution :

1° La Chambre des représentants choisit elle-même son speaker (président) et ses autres fonctionnaires. Seule aussi, elle a le pouvoir d'impeachment. Le Sénat a un président de droit. Il n'a qu'à élire un président *pro tempore* qui exercera cet office en cas d'absence du Vice-Président des États-Unis, ou si celui-ci était appelé à remplir la fonction de Président des États-Unis.

2° Le Sénat a seul le pouvoir de connaître des causes d'impeachment et de les juger. Lorsqu'il siège comme cour de justice, ses membres prêtent un serment spécial ou une affirmation. Si l'impeachment concerne le Président des États-Unis, le Sénat est présidé par le Chief justice. Aucun individu soumis à cette poursuite ne peut être condamné qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. Nous parlerons de cette compétence particulière et de ses jugements, dans le livre consacré à *la justice*.

3° Les époques, lieux et mode d'élection des sénateurs et des représentants seront prescrits, dans chaque État, par la législature. Toutefois le Congrès conserve le droit d'apporter aux règles établies telle modification qu'il jugerait utile, excepté quant au lieu indiqué pour l'élection des sénateurs.

4° Le Congrès est tenu de s'assembler en session une fois par an au moins, le premier lundi de décembre, à moins qu'une loi n'ait prescrit un jour différent.

PRESS LIBRARY OF THE UNIVERSITY CALIFORNIA

5° Chaque Chambre est juge des élections de ses propres membres, de la validité des procès-verbaux qui en sont dressés et des mérites des élus. La majorité des membres suffit pour décider en pareil cas. Un nombre moindre pourrait prononcer un ajournement d'un jour à l'autre ; il peut même être autorisé à forcer les membres absents à siéger, en prononçant contre eux des pénalités autorisées par la Chambre compétente.

6° Chaque Chambre peut faire elle-même son règlement, punir ceux de ses membres auxquels elle aurait à reprocher de graves écarts de conduite, et ordonner leur expulsion du lieu des séances, pourvu que, dans ce dernier cas, la mesure soit prise à la majorité des deux tiers des votants.

7° Chaque Chambre doit tenir un journal de ses opérations et le rendre public, de temps à autre; mais cette publicité n'est point obligatoire pour celles de ses résolutions qui lui paraîtraient exiger le secret. Un cinquième seulement des membres présents peut requérir l'inscription sur ce journal du vote de chaque membre sur une question quelconque, afin que nul n'échappe à la responsabilité de ses actes.

8° Ni l'une ni l'autre Chambre pendant la session du Congrès ne peut, si ce n'est d'un commun accord, s'ajourner pour plus de trois jours, ni se réunir dans un lieu autre que celui affecté à leurs séances.

9° La participation à l'œuvre du Congrès étant un service d'ordre public, les membres des deux Chambres sont protégés contre toute arrestation pendant la session et le temps nécessaire pour se rendre au siège du gouvernement et en revenir. Il n'y a d'exception que pour le cas de trahison, félonie et perturbation de la paix publique. Aucun d'eux ne peut être recherché au dehors pour des opinions émises et des discours prononcés dans l'une et l'autre Chambre (art. 1er, sect. 6, § 1).

10° A chacune des deux chambres est attribuée l'initiative des bills, sauf, comme on l'a vu, pour ceux dont l'ob-

jet serait de procurer un revenu au gouvernement général. Pour ce cas particulier, la Chambre des représentants est investie de cette prérogative; mais le Sénat a le droit de faire à ces bills tels amendements qu'il jugerait utiles (art. 1er, sect. 7, § 1).

CHAPITRE XIII

DE L'APPROBATION DES BILLS PAR LE PRÉSIDENT ET DU DROIT DE VETO.

La Convention a pensé qu'il n'était pas suffisant de la double épreuve des discussions dans les deux Chambres du Congrès pour donner aux bills adoptés par elles une force obligatoire *de plano;* car, si elles ont une individualité distincte dans leurs rapports entre elles, réunies, elles n'en constituent pas moins le pouvoir législatif, absorbant de sa nature, sous la forme républicaine. Un puissant contrepoids fut jugé nécessaire pour arrêter leurs tendances envahissantes. C'est ainsi que la Constitution a ordonné que communication serait faite au Président des États-Unis de tous les actes législatifs du Congrès, quelqu'en fût le titre, afin que ce haut fonctionnaire puisse, en temps utile, frapper d'un veto ceux d'entre eux qu'il jugerait inopportuns, inconstitutionnels, dictés par l'esprit de faction ou de parti, par des impulsions régionales, ou manifestant des tendances à des usurpations de pouvoirs, etc. Le Président des États-Unis, par sa haute position, pouvait seul entrer en lutte avec le Congrès; car, si les membres de ce corps politique sont l'expression de la volonté du pays, ils ne le représentent chacun que fractionnellement, tandis que le Président est l'élu de toute la population. Cependant deux questions s'élevèrent. Le veto sera-t-il absolu ou suspensif seulement? Y aura-t-il lieu d'adjoindre au Président quelques membres de la Cour supérieure, pour donner plus de poids à son veto? Sur la première question, on ne remarqua point d'hésitation; un veto absolu permettait au Président de dominer le parlement, ou tout au moins de créer entre ces deux pouvoirs une lutte qui les abaisserait dans l'opi-

nion, au grand détriment de la chose publique. On se décida donc pour le veto suspensif qui obligeait le Président à motiver son opposition, et appellerait de nouveaux débats dans les deux Chambres. Ou bien elles se rangeraient à son avis, et le bill serait abandonné ; ou bien elles persisteraient dans leurs premières résolutions; mais alors, il ne suffirait plus d'une simple majorité pour confirmer les premières mesures, une majorité exceptionnelle deviendrait nécessaire. Quant au concours de juges destinés à appuyer le veto, il fut repoussé par la double considération qu'il serait incompatible avec la séparation des pouvoirs publics, et parce qu'il tendrait à affranchir le Président de la responsabilité qui doit peser sur lui seul pour le rendre très circonspect dans l'exercice d'un pareil pouvoir.

Toutes ces considérations pesées, la Convention régla ainsi ce point important : tout bill exigeant le concours respectif des deux Chambres sera, avant d'acquérir force de loi, communiqué au président des États-Unis; s'il l'approuve, sa signature le complétera. Dans le cas contraire, il le retournera à la Chambre où il aura pris naissance, en signalant à celle-ci les objections qu'il croirait devoir y faire; cette Chambre transcrira ce document sur le registre de ses séances et soumettra le bill à une nouvelle délibération. Si après cette deuxième épreuve elle persiste dans ses résolutions premières, à la majorité des deux tiers de ses membres, elle enverra le bill avec les objections du Président à l'autre Chambre; dans le cas où celle-ci, procédant de la même manière, maintiendrait aussi son premier vote à la même majorité exceptionnelle, cet acte deviendrait loi, malgré le veto. En pareil cas, l'appel nominal aura lieu, et les registres des deux Chambres mentionneront les noms de ceux qui ont voté pour ou contre. Supposant le cas où le Président ne retournerait pas le bill dans les dix jours (le dimanche excepté) après la communication à lui faite, ce bill deviendrait loi comme s'il l'eût signé, à moins qu'un ajournement du Congrès dans l'intervalle de ce délai n'eût empêché le Président d'exercer

son veto en temps utile, auquel cas, le bill serait considéré comme non avenu (art. 1er, sect. 7, § 2).

La Constitution n'a voulu laisser au Congrès aucune échappatoire qui lui permît, en donnant à un bill une autre appellation, de le soustraire au veto; elle a donc prescrit que tout ordre, toute résolution, tout acte pouvant nécessiter le concours des deux Chambres (les questions d'ajournement exceptées), seraient présentés à l'acceptation du Président des États-Unis pour être frappés de son veto, s'il y avait lieu.

Cependant, malgré la généralité des termes de cette disposition, il a été reconnu qu'une espèce particulière de résolution des deux Chambres, prise à la majorité constitutionnelle, devait échapper au veto du Président des États-Unis : ce sont les propositions d'amendements à la Constitution faites par le Congrès. Dès lors que cette proposition est soumise à l'agrément du peuple, on a considéré comme inutile l'intervention de ce haut fonctionnaire, intervention qui devait être limitée aux actes de législation ordinaire, et non étendue à des résolution touchant le pacte fondamental, dont le peuple est seul juge (1).

L'approbation donnée par le Président des États-Unis aux actes du Congrès n'en préjuge point la constitutionnalité; aussi peuvent-ils toujours être attaqués, à ce point de vue, à l'occasion de litiges portés devant les cours de justice de l'Union. En observant les règles de juridiction établies, ces cours ont pouvoir de déclarer constitutionnelles ou non les lois dont l'application est demandée, dans les espèces à juger. Elles peuvent décider en sens contraire un point de droit public; mais un recours est assuré devant la Cour suprême des États-Unis qui fixe le sort de la loi, sauf ce que nous dirons plus tard, au livre *de la justice*.

(1) *Case of Hollingsworth versus Virginia*, 3 DALLAS, p. 378 et *Parliamentary law* by O. M. WILSON.

CHAPITRE XIV

RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DES DEUX CHAMBRES.

Quant à la rémunération des membres du Congrès, on parut établir une distinction entre les deux branches de ce corps politique. Une objection s'éleva d'abord, en ce qui concernait le Sénat. Quelques membres de la Convention prétendaient qu'il était essentiellement le représentant de la richesse, et qu'à ce titre ce serait une anomalie de payer les services de ses membres aux dépens du pays. Mais cette proposition manquait de base ; car les rangs du Sénat étant ouverts à toutes les classes et ses membres soumis à l'élection, il n'avait en lui-même rien d'aristocratique, si ce n'est par un abus de mots et par une assimilation non justifiée avec d'autres assemblées étrangères, tout autrement organisées, et n'ayant de commun avec lui qu'une simple appellation. Mais en ce qui concernait les deux Chambres à la fois, la question avait deux aspects différents : la rémunération était repoussée au nom du principe républicain, par la considération que la fonction de législateur comportant un service à rendre au pays, ce serait lui enlever son prestige et sa véritable valeur, d'y attacher une récompense pécuniaire. On rechercherait alors cette situation plutôt pour le patronage intéressé qu'elle procurerait, qu'en vue du bien public. Toutes les ambitions, toutes les basses passions se donneraient carrière ; le champ serait ouvert à l'intrigue, à la corruption, et les grands caractères s'en éloigneraient pour échapper à cette souillure. Vainement dirait-on que l'absence de compensation serait une cause d'abstention pour les hommes d'un réel mérite qui ne pourraient négliger les besoins de leurs familles, car les travaux législatifs n'étaient pas exclusifs d'une profession,

et ces hommes de bien trouveraient dans l'estime générale la récompense des services rendus par eux au pays. D'ailleurs il faut habituer les citoyens dans les républiques à une existence frugale, qui est le meilleur garant de leur probité et le plus ferme appui de cette forme de gouvernement.

La thèse opposée invoquait des raisons plus pratiques. Comment, disait-on, serait-il possible d'attirer au service législatif des hommes d'un mérite solide, d'un caractère éprouvé, dont les moyens d'existence seraient très limités? Ou bien ils renonceraient à la carrière politique, au grand dommage du pays, ou bien ils se trouveraient jetés dans une mêlée au milieu d'intrigues et de la corruption qu'ils affronteraient, au risque d'en porter le stigmate? L'homme public doit être mis à l'abri de toute tentation si l'on veut préserver son honneur. Rétribuer la fonction législative, c'est élargir le cercle où les citoyens de toute classe pourront entrer. C'est rapprocher la tribune du meeting électoral et donner au peuple une satisfaction qu'il appréciera (1). Ces raisons l'emportèrent.

Restait à décider si les émoluments des membres du Congrès seraient supportés individuellement par les États ou comme ensemble par les États-Unis. Mettre à la charge de chacun d'eux la dépense de la double représentation, c'était exposer les membres du Congrès à une très grande inégalité de condition entre eux, l'étendue et la richesse des États étant très différentes les unes des autres. Il fallait prévenir cette cause de mécontentement qui était pleine de dangers. On décida que le Trésor des États-Unis aurait à pourvoir à ce service. Quant à la fixation de ces émoluments, elle ne pouvait être faite d'une manière permanente par la Constitution, eu égard aux fluctuations de valeur des choses nécessaires à la vie, dans un espace de temps indéterminé. On laissa donc au Congrès le pouvoir de statuer lui-même sur ce sujet délicat, en tenant compte des susceptibilités populaires.

(1) Story, *Commentaries on Constitution*, § 853 et suiv. et Rawle, *On Constitution*, ch. xiii, p. 179.

Cette rémunération fut d'abord de six, puis de huit dollars par journée employée par chaque membre du Congrès au service public, indépendamment d'une indemnité de voyage de son domicile au siège du gouvernement, et retour (1). Cette exacte proportion entre la compensation et le service effectif répondait à une tradition d'économie pratiquée dans les colonies et à l'état de détresse des finances du pays. En 1816, on substitua à une prestation journalière qui paraissait peu digne, une somme annuelle fixe de 1,500 dollars, sans avoir égard à la durée de la session. Ce chiffre fut graduellement augmenté, non cependant sans heurter l'esprit public (2). Cependant, avec la marche du temps, les mœurs se façonnèrent a cette transformation et à cette augmentation de charges, et le Congrès réussit à fixer d'une manière durable la rétribution de ses membres à 5,000 dollars par an. Là ne devaient point encore s'arrêter les prétentions du Congrès. Il voulut davantage, et, en 1873, sur le motif du renchérissement des denrées, cette rémunération fut portée à 7,500 doll. par an (acte du 3 mars); mais cette fois, l'opinion publique s'éleva contre cette surélévation de moitié qui ne parut point justifiée par les circonstances. Il fallut, quelques mois après, faire acte de repentir, en ramenant les choses dans leurs limites antérieures, pour dissiper les doutes élevés sur le désintéressement des législateurs (acte du 20 janvier 1874)(3). La loi de 1873 avait aussi doublé les émoluments du Président des États-Unis, particularité qui donnait à l'ensemble de ces résolutions la couleur d'un marché, aux dépens du pays. Toutefois la loi de 1874 ne révoqua point les avantages acquis à la présidence, par les considérations que nous exposerons au titre du pouvoir exécutif.

Le cumul d'une fonction publique du gouvernement des Etats-Unis avec la mission de représentant ou de sénateur était considéré généralement comme une cause de corruption qu'il fallait écarter absolument. De là cette disposition

(1) Hildreth, vol. IV, p. 125 et 126. — (2) Le même, vol. VI, p. 593. — (3) Voir *The Revised Statutes of the U. S.*, sect. 35.

de la Constitution, portant que ni sénateur ni représentant ne seraient, pendant la durée de leur mandat législatif, nommés à aucune fonction civile dépendant du gouvernement des États-Unis, qui aurait été créée ou dont les émoluments auraient été augmentés durant la même période. De même, aucun fonctionnaire des États-Unis ne pourrait devenir membre de l'une ou l'autre assemblée, tant qu'il resterait en exercice (art. 1er, sect. 6, § 2).

CHAPITRE XV

DÉLÉGUÉS DES TERRITOIRES A LA PREMIÈRE CHAMBRE.

L'importance prise par les territoires, successivement formés sur les terres libres des États-Unis, a engagé le Congrès, indépendamment du gouvernement local qu'il a donné à chacun d'eux, à les admettre à participer, dans une mesure restreinte, aux délibérations de la première chambre. Ainsi, chacun de ces territoires a droit d'y envoyer un délégué élu par sa législature (1). Le mandat de celui-ci s'étend à la durée d'un Congrès (2) (deux années). Mais si ce délégué a la faculté de prendre part aux délibérations, il lui est interdit de voter. Sa rémunération est la même que celle des membres du Congrès (3). Nous consacrerons plus tard un titre spécial au gouvernement des territoires.

(1) 43e Cong., sess. 1re, ch. II, p. 4.

(2) Le mot congrès a deux acceptions différentes : d'abord il implique l'idée d'une double assemblée délibérante qui est la législature de l'Union. Puis il indique la durée des opérations des deux Chambres correspondant à celle des fonctions des représentants, c'est-à-dire deux années qui se divisent en deux ou trois sessions.

(3) Voir *The revised Statutes of the U. S.*, sect. 35 et 1862.

CHAPITRE XVI

FORMATION DU POUVOIR EXÉCUTIF.

SECTION PREMIÈRE

Du Président des États-Unis.

Le grand écueil des gouvernements démocratiques ou parlementaires consiste dans l'insuffisance d'équilibre entre les pouvoirs publics. Chacun d'eux est comme entraîné vers les limites qui lui sont assignées, non pour s'y renfermer, mais pour les outrepasser. Telle est la tendance de l'esprit humain. Si la Convention se fût bornée à créer une seule Chambre, comme le voulait Patterson, son existence n'eût pas été de longue durée ou par un excès d'arbitraire, ou par impuissance, à l'image du Congrès de la Confédération. Gouverneur Morris, avec sa grande lucidité d'idées et sa fermeté d'esprit, disait : « La législature cherchera continuellement à s'agrandir, à se perpétuer, et saisira toutes les circonstances critiques produites par la guerre, par l'invasion ou par toute convulsion pour atteindre son but. Il faut une barrière qui la contienne. La magistrature chargée du pouvoir exécutif sera le gardien, le protecteur des droits du peuple contre la tyrannie législative (1). » Cet abus n'était ni imaginaire ni conjectural; car Madison faisait remarquer que la tendance du gouvernement des États américains avait toujours été de verser tous les pouvoirs publics dans le giron des législatures, de manière à réduire les gouverneurs à une expression purement nominale (*cypher*). De là l'omnipotence de ces

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 1142.

assemblées qui, jointe à leur instabilité, amènerait une révolution quelconque, si l'on ne s'ingéniait à la prévenir (1). Jefferson disait ailleurs : « Le pouvoir exécutif n'est ni le seul, ni le principal objet de nos appréhensions. La tyrannie de la législature est bien plus à redouter pour le moment, et il en sera ainsi pour longtemps encore. L'abus du pouvoir exécutif aura son tour, mais ce ne sera point de sitôt (2). La création d'un pouvoir exécutif s'imposait donc aux résolutions de la Convention ; mais la tâche était grande, hérissée de difficultés, à raison de tous les problèmes qu'elle soulevait. Rien ne surpassait, d'ailleurs, la crainte de se donner un maître et l'établissement d'un pareil pouvoir semblait l'avant-coureur de la tyrannie. Tel fut le sentiment dominant dans les discussions qui eurent pour objet cette branche du gouvernement. Plus d'une fois, certains points largement discutés et résolus dans un sens furent soumis, plus tard, à de nouvelles épreuves, et décidés finalement, dans un tout autre ordre d'idées, suivant le degré de lumière répandu sur les débats, et eu égard aux oscillations de la politique adoptée pour l'organisation et la consistance des autres pouvoirs. Et cependant, malgré tant et de si nobles efforts, malgré tant de difficultés vaincues, aucune partie du système, dit le *Fédéraliste*, ne fut attaquée avec moins de sincérité, et critiquée avec moins de jugement (3).

Le principe une fois admis d'un pouvoir exécutif, plusieurs questions capitales se présentaient à résoudre. Ce pouvoir sera-t-il personnifié par un ou plusieurs titulaires? En admettant l'unité de personne, lui adjoindra-t-on un conseil ou quelques membres du corps judiciaire pour l'exercice de certaines prérogatives? De qui tiendra-t-il son autorité? Quelle en sera l'étendue et la durée?

Sur la question de l'unité ou de la pluralité on était, dès l'abord, d'autant plus partagé, qu'on ignorait encore quelle serait l'importance de ces fonctions, leur variété et

(1) Madison, p. 1128. — (2) Jefferson, *Correspondence*, p. 443. — (3) Voir *The federalist*, ch. LXVII, p. 309.

la coordination à établir entre elles et les autres pouvoirs publics. Randolph repoussait bien loin l'idée d'investir un seul homme de ce pouvoir. Ce serait, suivant lui, répandre à plaisir, la semence de la monarchie (1). Trois personnes réussiraient mieux qu'une seule à conserver à cette haute fonction son indépendance, et à donner au pays la sécurité dont il avait besoin. Puis, ajoutait Williamson de la Caroline du Nord, comment un seul homme pourrait-il tenir une balance égale entre les intérêts du Nord et ceux du Sud, si opposés les uns aux autres? Ses préférences se ressentiront de la région à laquelle il appartiendra. Malgré ces considérations, Wilson prétendait que l'unité de personne assurait mieux l'énergie, la promptitude et la vraie responsabilité que toute autre combinaison. Trois personnes seraient dans un état de contention continuelle sur nombre de sujets que chacune d'elles apprécierait à son point de vue particulier, et loin d'assurer la paix publique, elles entretiendraient l'agitation et la discorde et réveilleraient les jalousies régionales. Le rôle du pouvoir exécutif étant restreint à des actes d'exécution et à des nominations aux emplois, il était sans danger de le confier à un seul homme. La proposition faite par quelques membres, de l'adjonction d'un conseil aux chefs du gouvernement, n'avait d'autre conséquence que d'entraver la marche des affaires, et de faire porter la responsabilité sur celui qui, souvent, ne devrait pas l'encourir (2). Cette argumentation décisive fit triompher le principe de l'unité, sauf, dans l'opinion d'un certain nombre, à trouver dans le mode de l'élection des garanties pour la sauvegarde des intérêts particuliers qu'ils avaient mission de défendre, en la combinant avec l'intérêt général. L'on admit des départements ministériels embrassant de grands services publics dont les chefs, nommés par le pouvoir exécutif, pourraient être considérés comme ses conseils, sans qu'il fût néanmoins

(1) Cette idée était inhérente à la jalousie républicaine qui considère le pouvoir comme moins à redouter quand il est partagé.

(2) Madison *Papers*, vol. II, p. 764, 781, 783 et *passim*.

obligé de se ranger à leurs avis. Nous reviendrons bientôt sur le rôle de ces ministres.

Quant à la durée des fonctions du Président, les idées étaient très divergentes et les systèmes bien contradictoires. Les uns demandaient que ce haut fonctionnaire fût nommé à vie, c'est-à-dire *till good behaviour*, ou tout au moins pour une longue durée. Un court terme de mandat, disaient-ils, rendrait la présidence sans attrait pour les hommes éminents; elle ne serait recherchée que par des gens cupides, plus soucieux des avantages matériels que du respect d'eux-mêmes. Le temps manquerait aux esprits même les mieux doués, pour réaliser pendant une courte présidence quelque entreprise féconde. S'ils en faisaient l'essai, ils n'en auraient que la responsabilité; l'honneur du résultat resterait à leur successeur chargé de compléter l'œuvre commencée. Les adversaires de la permanence soutenaient qu'une présidence à long terme, en présence d'un Congrès sujet à de fréquents renouvellements, était un acheminement vers la monarchie. Tout mandataire du pays, disaient-ils, doit se retremper souvent à la source de toute autorité; car le peuple est le meilleur juge du maintien ou du rejet de ceux qu'il a appelés à le servir. Mieux vaut une courte durée d'exercice du pouvoir avec possibilité de réélection, qu'une durée d'investiture qui ne permettrait pas de déposséder le titulaire infidèle. A cette argumentation l'on pouvait répondre que la nécessité où serait le Président de songer à sa réélection lui conseillerait de détourner à son profit personnel, au moins une année d'avance, une grande partie de l'attention qu'il devrait aux affaires publiques. L'incertitude du succès le ferait recourir à l'intimidation, à des promesses corruptrices, à l'abaissement envers la législature en vue d'obtenir son aide pour capter les suffrages. Après de longues discussions reprises par intervalles et se rattachant plus ou moins directement au mode d'élection du Président, on convint de limiter la durée de la présidence à quatre années, terme moyen entre celle de la fonction des représentants et celle des

sénateurs, mais en laissant au titulaire la chance d'une réélection. L'expérience a prouvé que cette expectative du renouvellement du mandat présidentiel, après une courte durée d'exercice, telle que nous venons de la décrire, avait une déplorable influence sur les mœurs publiques. Mieux valait un plus long temps de présidence sans réélection immédiate possible. L'homme et la fonction en eussent été plus honorés, et les mauvaises passions moins surexcitées. La Confédération du Sud, lors de la guerre de Sécession, parut bien pénétrée de ces considérations ; car dans la Constitution qu'elle se donna alors, la durée de la présidence fut fixée à six années, sans possibilité de réélection immédiate. Cette prolongation de durée sera, sans doute, adoptée un jour par l'Union américaine, comme un progrès réel sur l'état de choses actuel.

Quant à l'éligibilité du président, elle ne fut soumise qu'à des conditions fort simples qui se résument ainsi : 1° être citoyen natif des États-Unis ; 2° avoir vingt-cinq ans ; 3° résider depuis quatorze ans au moins dans ce pays (art. II, sect. 1, § 4). Aucune autre restriction ne pourrait y être ajoutée par les législatures d'Etat ; car il s'agit ici, non point de l'électorat, mais de l'éligibilité réglée par la Constitution qui est la loi souveraine du pays. La naturalisation ne peut donc par elle-même créer un titre à la présidence. La Constitution n'a fait d'exception qu'en faveur d'étrangers déjà acceptés citoyens des États-Unis lorsqu'elle a été promulguée. Ce n'était que justice ; car bon nombre d'entre eux tels que Hamilton, Wilson, Robert Morris et autres avaient rendu de signalés services à la cause de l'indépendance. On ne pouvait leur fermer les avenues d'un pouvoir qu'ils n'auraient pas manqué d'illustrer si l'élection les y avait appelés. La motion avait été faite d'exiger du candidat à la présidence la possession d'un immeuble à titre de propriétaire ; mais les mêmes motifs qui avaient fait écarter cette proposition pour l'admission à la Chambre des représentants et au Sénat la firent rejeter pour le Président.

SECTION II

Du Vice-Président.

En outre du Président, la Convention créa un Vice-Président qui n'était dans la prévision d'aucun des auteurs des projets discutés. La motion en fut faite à un moment assez voisin de la terminaison des travaux de cette assemblée. Elle s'appuyait sur deux motifs dont l'un, tout fédéral, se rattachait à la présidence du Sénat, ainsi qu'on l'a dit plus haut; l'autre avait en vue la vacance possible de la présidence du gouvernement des États-Unis. L'utilité de ce nouveau poste était contestée au point de vue de sa double destination. Sans parler des considérations favorables ou contraires à cette création au regard du Sénat, il y avait lieu de l'envisager dans ses rapports avec l'éventualité de la vacance de la présidence des États-Unis. Ceux qui en niaient l'utilité la qualifiaient de sinécure indigne d'un gouvernement démocratique et très problématique dans son application. Les autres, au contraire, disaient qu'il ne fallait point exposer le pays à un interrègne, par suite de la démission, de la révocation ou de l'incapacité physique ou morale du président, quelquefois au milieu de circonstances critiques où la main du chef de l'État aurait besoin de se faire sentir. Procéder à une élection instantanée dans ces divers cas pourrait devenir périlleux pour le pays. Cette opération s'impressionnerait de l'état inquiet des esprits; l'intrigue, la corruption tenteraient d'enlever la faveur populaire, et rien ne serait prêt pour conjurer ces funestes conséquences. Déterminée par ces raisons, la Convention créa un Vice-Président des États-Unis dont le titulaire fut soumis aux mêmes règles d'élection que le Président lui-même, qu'il est appelé à remplacer éventuellement. La sollicitude de cette assemblée s'étendit plus loin encore, et prévoyant le cas où le Président et le Vice-Président viendraient à la fois à laisser la présidence sans

titulaire (1), par suite de révocation, décès, démission ou incapacité quelconque, elle autorisa le Congrès à désigner, par voie de disposition générale, à quel fonctionnaire serait attribué l'exercice momentané de cet office, c'est-à-dire jusqu'à la cessation de l'empêchement s'il n'était que temporaire, ou jusqu'à l'élection d'un président nouveau (art. II, sect. 5).

En vertu de ce pouvoir, le Congrès, en 1792, ordonna qu'à défaut de ces deux dignitaires dans les cas ci-dessus, les fonctions de la présidence de l'Union seraient exercées par le président *pro tempore* du Sénat, et à son défaut par le speaker de la Chambre des représentants. Mais cette dévolution d'autorité ne pourrait s'étendre au delà de la durée fixée par la Constitution (2). Disons de suite que cette dévolution éventuelle de pouvoir au président des deux Chambres a été supprimée par un acte du Congrès du 17 janvier 1886 qui charge de l'exercice temporaire des pouvoirs présidentiels les ministres du président, dans un ordre précis, comme on le verra plus loin.

SECTION III

Débats sur le mode d'élection du Président.

Les rivalités jalouses, qui s'étaient donné carrière pour la composition des deux Chambres, ne se montraient pas moins obtinées quant au mode à adopter pour l'élection du Président des États-Unis. Les suffrages seraient-ils donnés également par État, ou ferait-on intervenir le peuple directement ou par des délégués, dans cette importante opération ?

(1) L'éventualité de vacances simultanées de la présidence et de la vice-présidence a failli se réaliser en 1865, car le poignard qui trancha les jours de Lincoln ne devait pas épargner la vie du vice-président Johnson, si les sinistres projets du meurtrier n'avaient été arrêtés en temps opportun. — (2) Acte du 1er mars 1792. *The revised Statutes*, sect. 146.

Randolph proposait de remettre le choix du Président à la législature nationale, mais par une contradiction singulière, il armait ce haut fonctionnaire d'un veto sur les actes de ce corps politique, avant leur mise à exécution. Une objection principale naissait de cette proposition : comment admettre que le Président tienne sa mission d'une assemblée que son devoir serait de contenir, pour prévenir et empêcher ses empiétements sur les droits et les libertés du pays? Son élection ne pourrait être que le prix d'un pacte inavouable, l'enchaînement de son libre arbitre en serait la compensation.

Wilson, qui s'inspirait des vrais principes du gouvernement républicain, voulait que les grands pouvoirs publics fussent une émanation directe du peuple; mais, témoin de la répulsion manifestée de plusieurs côtés pour la mise en œuvre de ce redoutable levier, il n'en parla d'abord que par insinuation; puis, s'enhardissant, il fit la motion de confier l'élection du Président à des délégués choisis par le peuple dans des districts spéciaux formés dans les États, mais sans l'intervention de ceux-ci. Cette proposition se heurtait contre deux écueils : 1° le sentiment de la majorité dans la Convention, qui était hostile à l'intervention du peuple dans les affaires de l'Union, en souvenir des insurrections socialistes qui avaient affligé les États de l'Est, 2° l'élément fédéral qui se serait senti menacé d'absorption par une élection générale du premier fonctionnaire du pays. Aussi la proposition de Wilson, quoiqu'elle contînt le germe de la résolution qui devait prévaloir plus tard, fut-elle écartée par huit voix contre deux (1). Il est vrai qu'à ce moment de la session, c'est-à-dire presque à son début, les grandes questions relatives à la composition de la législature, à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, avaient été à peine effleurées. On ignorait même encore si la première magistrature du pays serait confiée à une ou plusieurs personnes. Des débats prolongés

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 770.

pouvaient seuls bien asseoir les idées sur l'ensemble du gouvernement et permettre d'en coordonner le mécanisme tout en tenant compte de l'état des esprits et en s'écartant le moins possible de la voie républicaine.

Lorsque la discussion sur le mode d'élection à la présidence fut reprise, la Convention avait parcouru un champ d'investigation assez étendu, concernant la composition du pouvoir législatif, et elle avait décidé en principe que le pouvoir exécutif ne serait exercé que par une seule personne élue par la législature pour sept années sans possibilité de réélection. Les attributions à conférer au Président ne consistaient encore qu'à faire exécuter les lois émanées de la législature nationale, à s'opposer par voie de veto suspensif à celles de ces lois non encore mises à exécution, qu'il jugerait contraires à l'intérêt général, enfin à nommer aux fonctions publiques. Déjà également, les questions se rattachant à l'élection des membres de la première Chambre se trouvaient résolues en faveur de la participation directe du peuple des divers États à cette grave opération, dans des proportions relatives déterminées. Mais cette base avait été contrebalancée par l'adoption d'un principe contraire pour le Sénat, où chaque État grand ou petit avait droit d'envoyer deux membres, sans avoir égard aux inégalités de territoire et de population. L'élément fédéral côtoyait ici l'élément national. Il était difficile qu'il en fût de même pour le pouvoir exécutif qui se concentrait en une seule personne et n'admettait guère le partage des influences pour l'élection. Le Sud, à son tour, ne voulait point être sacrifié dans les résolutions à prendre; car il avait un intérêt distinct à défendre, on ne pouvait l'oublier. Après le rejet de la proposition de Wilson qui tendait à attribuer au peuple par l'intermédiaire de délégués l'élection du Président, il ne restait plus debout que celle qui confiait cette opération à la législature nationale.

En sa faveur l'on disait qu'un choix fait par cette double assemblée serait plus intelligent et aurait un caractère

plus élevé que s'il dérivait d'une autre origine (1). Le Congrès comprendrait qu'il est de son devoir étroit de ne donner sa préférence qu'à l'homme le plus recommandable, le plus propre à faire exécuter la loi et à concourir utilement à la mise en œuvre du gouvernement général. Une majorité d'élection s'obtiendrait plus aisément au sein du corps législatif que dans des meetings populaires dispersés sur un grand territoire ou dans des districts ouverts à tant de compétitions contraires. Comment arriver, dans cette confusion, à réunir une majorité élective? Cependant, il ne pourrait suffire d'un vote de pluralité, si l'on voulait donner au Président l'autorité qui lui est nécessaire aux yeux de tous. Enfin l'élection par le Congrès maintiendrait au Sud l'avantage politique qui lui avait été concédé pour la composition de la première Chambre; résultat impossible à atteindre par un autre mode. Cependant ce système était vulnérable à plusieurs égards. Sans revenir sur les combinaisons occultes qui pourraient faire de la présidence le prix d'un honteux marché mettant le titulaire à la merci de la législature, il était indubitable que le choix à faire serait une cause de trouble et de division dans les assemblées, suivant le parti qui l'emporterait, et auquel s'inféoderait le candidat préféré. « Les corps publics, disait Madison, sont aisément sujets aux troubles intérieurs et à des contentions violentes, plus violentes encore dans ces occasions que dans d'autres. Les rapports du Président avec la législature ne reposant que sur l'intrigue, l'intérêt public serait constamment sacrifié. Puis, les ministres des puissances étrangères ne manqueraient point de tirer parti de cet état anormal. Les rivalités existant entre les nations qu'ils représenteraient les exciteraient à redoubler d'efforts, en vue d'entraîner la législature à faire un choix favorable aux espérances des uns ou des autres (2). » Sile Président était élu à court terme, sa dépendance serait déjà

(1) Remettre cette élection au peuple, disait Mason de la Virginie, autant vaudrait s'en rapporter à un aveugle sur le choix des couleurs. MADISON *Papers*, vol. II, p. 1123. — (2) MADISON, p. 1198 et suiv.

grande, que serait-ce si une réélection était possible? Il s'abaisserait envers le parlement jusqu'à la servilité; il en deviendrait l'homme-lige. Tous les ressorts du gouvernement seraient faussés, l'équilibre des pouvoirs très compromis, et la Constitution menacée de ruine! Supposons le cas où le Président commettrait des offenses d'une nature grave méritant un châtiment exemplaire, croit-on que la première Chambre, sa complice, le mettrait en accusation, et que le Sénat, si par hasard il était saisi d'une poursuite, aurait le courage de le condamner? En un mot, avec l'élection par la législature, une division sérieuse des pouvoirs est impossible, et sans cette séparation, c'en est fait du gouvernement républicain (1).

Ces arguments pleins de force encourageaient les partisans du vote populaire à rentrer en scène, malgré deux échecs déjà éprouvés. En leur nom l'on disait que l'un des principaux buts du pouvoir exécutif est de surveiller et de contenir la législature, trop portée par sa pente naturelle aux empiétements. Le frein doit être proportionné au mouvement d'impulsion, et le peuple seul peut lui donner la force nécessaire. Toute faveur sollicitée du pouvoir législatif serait, au contraire, un acte de faiblesse qui conduirait aux plus déplorables moyens de gouvernement; et de protecteur né des droits du peuple, le Président pourrait devenir le complice des tentatives faites contre eux. Que chacun des pouvoirs publics prenne racine dans le peuple, ajoutait-on, il aura une base plus ferme que si on la cherchait ailleurs. Il régnera plus d'harmonie entre eux; ils seront animés d'un même esprit, ils marcheront du même pas, et ils atteindront mieux le but de leur mission. On se méfie, dit-on, de l'intelligence des populations et de la facilité qu'aurait un candidat téméraire, de s'emparer de leurs votes par l'intrigue, la cabale et la corruption; mais l'emploi de ces détestables moyens serait bien plus à redouter dans un parlement que dans un vaste pays où les

(1) MADISON *Papers*, vol. II, p. 1142 et suiv.

menées ténébreuses sont mieux surveillées, l'unité d'action presque impraticable, et les moyens de corruption disproportionnés avec la masse à corrompre. Le peuple ne manquera pas, dit Gouverneur Morris, de choisir l'homme que son caractère et ses services rendront recommandable entre tous, l'homme en un mot qui aura acquis une réputation continentale. Choisi par la législature, il sera le produit de l'intrigue : élu par le peuple, au contraire, il reproduira la fidèle expression de la volonté générale (1). Ces idées optimistes étaient loin d'entraîner la conviction chez ceux qui, mûris par l'expérience, avaient peu de foi dans l'intelligence des masses et dans la probité des hommes politiques. Mais d'autres considérations semblaient plus convaincantes. Ainsi le candidat élu par le peuple pour sept ans ou un temps plus court pourrait être rendu rééligible, condition impossible dans l'autre système, à cause de l'extrême dépendance où serait placé le Président envers la législature. Puis, rien ne s'opposerait à ce que le Sénat, institué cour d'Impeachment, n'eût pleine liberté pour connaître de la mise en accusation du Président, puisqu'il ne lui serait attaché par aucun lien qui enchaînerait son jugement. Vainement prétendait-on que la diversité des votes dans le grand nombre des districts électoraux ne permettrait guère de réunir la majorité pour un même candidat, chaque État cherchant à faire prévaloir le sien propre. Cette assertion était de pure conjecture, et aucun précédent ne la justifiait; mais, en la supposant fondée, ce remède consisterait à confier à la législature le choix à faire entre quelques-uns de ceux qui avaient réuni le plus grand nombre de suffrages. D'un autre côté, en admettant que ce système mît le Sud en minorité, pourquoi ne substituerait-t-on point à l'élection directe par le peuple celle à deux degrés, au moyen de délégués qui voteraient dans des proportions largement déterminées, comme la proposition en avait été faite par Wilson. De quelque poids que

(1) Madison p. 1121, 1141 et *passim*.

fussent ces raisonnements, ils ne réussissaient point à convaincre des adversaires qui préféraient l'élection par la législature malgré ses imperfections. Pour gagner des adhérents à leur cause, ils voulaient rendre le Président choisi par le Congrès inéligible après l'expiration de sa mission, en vue de le soustraire à d'illégitimes influences. On pourrait même l'instituer à vie ou pour un long espace de temps. Par ce moyen, à peine nommé, il reprendrait sa pleine indépendance. Mais ces expédients étaient inadmissibles par les raisons exposées plus haut. Cependant les soutiens de cette cause ne s'avouaient pas vaincus, tout en inclinant néanmoins vers des moyens termes qu'on entrevoyait vaguement et qui ne se laissaient démêler que par fragments. De leur côté, les petits États avaient cherché à faire attribuer le choix du Président soit aux gouverneurs, soit aux législatures des États, soit à des délégués désignés par celles-ci ; mais l'élément fédéral occupait déjà une place considérable dans le gouvernement par son introduction dans le Sénat. On ne pouvait laisser s'agrandir son domaine, sous peine de dénaturer l'idée unitaire, qui présidait aux institutions nouvelles et à plus forte raison si, comme on le préjugeait déjà, cette assemblée était, par la suite, associée à l'exercice de quelques-uns des pouvoirs les plus graves du chef de l'État. Toutefois, l'espoir restait encore aux fédéraux de faire pénétrer dans la combinaison cherchée quelques réserves destinées à maintenir, une fois de plus, leur principe, discordant dans la Constitution. D'autres propositions se produisirent, qui permirent de se rapprocher du but. Une commission fut nommée pour les examiner, les discuter, et en dégager les meilleurs moyens d'accommodement. Cette commission, composée de onze membres appartenant à autant d'États différents, se mit à l'œuvre et formula dans son rapport une série de dispositions dont la complexité montre les difficultés extrêmes de sa tâche (1).

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 1478. Wilson disait que ce sujet avait grandement divisé la Convention et qu'il était le plus difficile de ceux qu'elle avait eu à traiter.

Nous allons transcrire la portion de ce travail qui a trait à l'élection du Président et du Vice-Président, et dont le texte a été inscrit dans la Constitution, sauf les modifications dont il sera question plus loin.

SECTION IV

Élection à deux degrés.

« Art. II, section 2. Chaque État nommera, d'après le mode tracé par sa législature, un nombre d'électeurs égal à celui des sénateurs et des représentants auxquels il aura droit dans le Congrès, pourvu qu'aucun des élus ne soit ni sénateur ni représentant, ni fonctionnaire, rétribué ou non, des États-Unis.

« Les électeurs (présidentiels) se réuniront dans leurs États respectifs et voteront au scrutin pour deux personnes dont l'une au moins ne sera pas habitant de l'État auquel ils appartiendront eux-mêmes. Ils dresseront une liste de toutes les personnes auxquelles ils auront donné leurs voix et du nombre de voix obtenues par chacune d'elles. Ils signeront cette liste, en certifieront la véracité, et l'enverront, dûment scellée, au siège du gouvernement général, à l'adresse du président du Sénat. Celui-ci, dans la salle affectée à cette assemblée, ouvrira tous les certificats, et les votes seront alors comptés. La personne ayant réuni le plus grand nombre de voix sera le Président des États-Unis, pourvu que ce nombre corresponde à la majorité des électeurs nommés. Si cette majorité avait été obtenue par plus d'un candidat, avec un nombre égal de suffrages, le Sénat choisirait immédiatement l'un d'eux pour Président. Dans le cas où la majorité ne serait acquise à aucun des candidats, le Sénat ferait porter son choix sur l'un des cinq qui auraient reçu le plus grand nombre de suffrages, et toujours au scrutin. Dans tous les cas, une fois le Président élu, le candidat venant le premier sur la liste serait le Vice-Président; mais si, après l'élection du Président, les candidats

restants ou quelques-uns d'eux avaient été favorisés d'un nombre égal de voix, le Sénat prendrait parmi eux le Vice-Président. La législature peut fixer l'époque des élections et de la réunion des électeurs (présidentiels), et le mode d'attestation et d'envoi de leurs certificats. »

Ce projet souleva plusieurs objections dont il suffira de rapporter les principales :

1° Laisser au Sénat le choix du Président parmi les candidats qui, à égalité de voix, ont obtenu la majorité, ou quand aucun d'eux n'a réuni ce nombre, ce serait chose très dangereuse; car cette assemblée déjà si richement dotée serait encore appelée à participer à l'exercice d'une partie des principaux pouvoirs de la présidence. Mieux vaudrait attribuer cette élection au Congrès, ou plutôt à la Chambre des représentants qui est l'incarnation la plus immédiate du peuple.

2° Pourquoi ne pas donner plus de solennité et plus de garantie à l'ouverture des certificats d'élection et au dépouillement du vote, au lieu d'en faire une simple opération d'intérieur du Sénat? Il importe qu'elle ait lieu en présence et avec le concours de la Chambre des représentants.

3° L'élection du Président, émanant du peuple, quoique à deux degrés, assure un avantage réel aux grands États qui ont pour eux le nombre des électeurs. Serait-il juste d'accroître encore cet avantage en donnant à la Chambre des représentants seule le choix du Président dans les hypothèses prévues plus haut? Ne faudrait-il pas chercher à conserver l'équilibre entre les grands et les petits États, par une disposition qui ferait revivre la base d'égalité dans la distribution des votes dont dépendrait le choix à faire? Ainsi aucun État n'aurait droit à plus d'un suffrage, de quelque nombre de membres que fût composée sa délégation; on rentrerait ainsi dans le compromis fait entre les États pour la composition de l'une et l'autre Chambre.

Tous ces points résumant l'opinion moyenne de la Convention furent acceptés et modifièrent le texte du rapport

de la commission. Ce texte ainsi amendé forma la 1re section de l'article II de la Constitution.

Cependant, quelque laborieux qu'ait été l'enfantement de ce mode d'élection, il laissait ouvertes plusieurs lacunes que révéla une expérience de quelques années, spécialement à l'occasion de l'élection de Jefferson à la présidence, élection longuement disputée entre lui et Burr qui avait obtenu le même nombre de suffrages. Trente-six tours de scrutin entraînèrent une perte de temps considérable, à ce point que, sans le dévouement de l'un des membres de la Chambre qui tenait dans sa main le vote d'un État, l'élection législative n'aurait pu se consommer dans le délai voulu par la loi. On remarqua d'abord qu'en faisant voter pour deux personnes sur la même liste, on laissait planer un doute sur la signification du choix fait par les électeurs. Le même bulletin s'appliquant au Président et au Vice-Président, sans indication particulière de la fonction de chacun, le candidat réunissant le plus grand nombre de voix était proclamé Président, et le deuxième Vice-Président, et cependant ne se pouvait-il point que, par un jeu du hasard, le moins éminent des deux reçût plus de voix que l'autre, sans être pour cela l'homme voulu pour Président, de manière que tel qui ne mériterait que le deuxième rang s'élèverait au premier faute d'une désignation suffisante? D'autre part, si un ballottage se prolongeait entre les candidats, la première Chambre pouvait tenir le Sénat dans l'inaction pendant un temps indéterminé, puisque le Vice-Président, son président-né, ne pourrait être connu qu'après le choix fait du Président de la République. Enfin si ce choix était suspendu jusqu'après l'expiration du terme de la présidence alors en cours, aucun fonctionnaire n'étant désigné pour remplir l'interrègne, les rouages du gouvernement seraient arrêtés et la chose publique mise en péril. Tel pouvait être le cas créé par le ballottage d'où sortit, de guerre lasse, l'élection de Jefferson. Ces diverses considérations appelèrent un amendement à la Constitution. Proposé en octobre 1803, il

fut ratifié en septembre 1804, dans les termes qui vont être rapportés et qui reproduisent une grande partie du texte du § 3 de la section 1 de l'article II de cette Constitution. Il forme le douzième amendement et est toujours en vigueur, malgré ses imperfections.

SECTION V

Amendement à la Constitution pour l'élection du Président.

Douzième amendement. « Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et voteront au scrutin pour le Président et le Vice-Président des Etats-Unis. Un de ceux désignés au moins ne sera point habitant du même État que ses électeurs. Il y aura deux scrutins distincts, l'un pour le Président, l'autre pour le Vice-Président. Ils feront une liste séparée des personnes nommées pour ces deux fonctions avec indication du nombre de voix données à chacune d'elles. Ils signeront ces listes et en certifieront la véracité, et ils les enverront au siège du gouvernement, à l'adresse du président du Sénat. Celui-ci, en présence de cette assemblée et de la Chambre des représentants, ouvrira les certificats et les votes seront comptés. La personne ayant recueilli le plus grand nombre de voix pour la présidence sera le Président, pourvu que ce nombre soit équivalent à la majorité du nombre des électeurs choisis. Si aucun des candidats n'a obtenu cette majorité, la Chambre fera porter son choix au scrutin, sur l'un des trois seulement qui auront eu le plus grand nombre de voix. Mais en procédant à cette opération, les votes seront donnés par États, de telle sorte que la représentation de chacun d'eux n'ait droit qu'à un seul vote. Aucune assemblée dans ce but ne sera valablement constituée, qu'autant qu'elle se composera d'un ou plusieurs membres des deux tiers des États, et que la majorité de tous les États concourra à l'élection. Dans le cas où la Chambre des représentants n'aurait pas fait son choix du Président, quand il dépend d'elle, avant le

4 mars qui suivrait l'époque de convocation pour ces opérations, le Vice-Président agirait alors comme Président, de même qu'il serait appelé à le faire en cas de décès ou de toute autre incapacité constitutionnelle du Président.

« Celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix pour la Vice-Présidence sera titulaire de cette fonction, pourvu que ce nombre soit équivalent à la majorité des électeurs nommés. Dans le cas où personne n'aurait atteint cette majorité, le Sénat choisirait pour Vice-Président celui des deux individus qui auraient réuni le plus grand nombre de voix. Pour assurer la validité de cette opération, la majorité dans le Sénat devra être la même que dans la Chambre des représentants votant pour le choix du Président. Nul ne pourra être élu à la vice-présidence, qui serait inéligible à la présidence.

Avant d'apprécier cet amendement, disons que le Congrès, par un acte du 1er mars 1792, avait déclaré que les électeurs présidentiels seraient, dans chaque État, élus dans les trente-quatre jours qui précéderaient le premier vendredi de décembre de la quatrième année de la présidence en cours. Les électeurs délégués devaient, de leur côté, se réunir ledit jour premier vendredi de décembre, dans tel lieu de leurs États respectifs, qui serait assigné par les législateurs de ces États pour l'émission de leurs votes. Puis, cette loi réglait la procédure à suivre pour la constatation de la régularité de ces opérations et la transmission des procès-verbaux en faisant foi au président du Sénat. Nous en rendrons compte bientôt. Elle présentait une lacune, grave assurément; car elle ne désignait aucun jour précis dans l'espace de trente-quatre jours, dont il est parlé plus haut, pour l'élection des délégués. Chaque État pouvait le faire varier à sa guise et rendre praticables des manœuvres frauduleuses qui s'exerceraient successivement sur les électeurs des divers États. Cependant le Congrès ne porta remède à cet état de choses qu'en 1845 (23 janvier) (1).

(1) Voir *The Revised Statutes*, sect. 131.

Un acte portant cette date ordonna en effet que l'élection des électeurs présidentiels aurait lieu dans tous les États, un même jour, le mardi qui suivrait le premier lundi de novembre de l'année où l'élection présidentielle devrait être opérée. Ajoutons que la loi de 1792 déclarait que le point de départ de la durée de la présidence serait le 4 mars qui suivrait immédiatement le vote des électeurs délégués (1).

Le douzième amendement qui vient d'être transcrit présente un progrès réel sur le précédent état de choses : 1° Il restreint le choix à faire par la Chambre des représentants dans les cas prévus, en le circonscrivant sur trois personnes au lieu de cinq; il diminue ainsi les compétitions et facilite l'entente entre les représentants; 2° il permet au Sénat d'élire le Vice-Président, sans attendre que la Chambre ait élu le Président, quand il y a lieu par elle de le faire; aucun interrègne ne s'ouvrirait donc si la Chambre n'avait point terminé ses opérations électives, avant le 4 mars, époque de la cessation de la présidence en cours; 3° le Sénat est autorisé à voter de vive voix pour l'élection du Vice-Président, circonstance favorable pour en hâter la terminaison; 4° enfin, pour cette élection sénatoriale, les votes s'expriment par État, et non *per capita*, par dérogation à la règle posée dans la section 3 de l'article I de la Constitution.

Cependant cet amendement est loin d'avoir envisagé tous les aspects que peut présenter une élection de cette importance. Ainsi, on a supposé le cas où, aucun des candidats n'ayant obtenu la majorité, la Chambre des représentants se trouverait en présence de quatre personnes réunissant le même nombre de suffrages. La Constitution ne laissant le choix à cette assemblée qu'entre trois personnes, qu'adviendrait-il de la quatrième? et d'ailleurs quelle serait-elle?

(1) *The Revised Statutes*, sect. 152.

SECTION VI

Occurrence grave au sujet de l'élection du Président.

En vertu de la faculté accordée par la Constitution, les législatures d'État ont adopté une certaine variété de modes d'élection des délégués. Ici la législature élisait elle-même; là, l'État était divisé en districts, et chacun d'eux faisait choix d'un nombre de délégués qui lui était assigné; ailleurs, le choix était fait, comme il l'est encore, par le peuple, c'est-à-dire par les électeurs primaires, en bloc, par un scrutin de liste général. Aujourd'hui, ce dernier mode est adopté partout; mais rien n'empêcherait qu'il ne fût changé, au gré des États, tant qu'une disposition formelle ne les soumettra pas à une règle uniforme. Cette uniformité serait une garantie contre les abus. Dans cet ordre d'idées, il faudrait aller plus loin encore.

Le rôle des bureaux d'élection dans les États n'est pas ordonné de la même manière, même en ce qui concerne les élections pour le gouvernement de l'Union. Leur rôle doit-il se borner à recevoir les bulletins de vote, dépouiller les scrutins, en constater les résultats, et consigner dans des procès-verbaux les incidents électoraux et les protestations? Leur pouvoir va-t-il, au contraire, jusqu'à trancher les questions d'égalité, à statuer sur les cas de fraude et de corruption dont certains votes seraient entachés, et sur toutes les contestations incidentes. Presque partout, ces bureaux d'élections ont un rôle très effacé. Il est limité à des contestations matérielles. Des autorités locales sont chargées de trancher les questions d'une nature judiciaire. Tantôt, c'est le gouverneur qui est appelé seul à en connaître; tantôt à ce haut fonctionnaire sont adjointes d'autres personnes de l'ordre administratif ou même judiciaire. Dans d'autres États, le gouverneur reste étranger aux décisions à prendre, lesquelles sont portées devant des comités spéciaux. Une règle uniforme manque pour ordon-

ner la marche à suivre par les bureaux d'élection ; aucune ne confère à une autorité spéciale la compétence nécessaire pour trancher les litiges nés des élections. Les dangers de cet état de choses se sont révélés plus particulièrement à l'occasion de l'élection de M. Hayes à la présidence des États-Unis, position qu'il n'a conquise qu'à une seule voix de majorité, après des discussions ardentes, passionnées, auxquelles ont donné lieu des questions d'irrégularité dans les opérations électorales et de fraudes pratiquées pour assurer le succès de l'un des partis en présence. Quand le moment vint de vérifier les résultats électoraux, les deux chambres du Congrès, saisies de graves protestations contre les élections de quelques États et bien pénétrées de la gravité de la situation, en même temps que résolues à ne laisser planer aucun doute sur la validité de l'élection, se trouvant en présence de questions de fait et de droit à résoudre, avisèrent aux moyens les plus propres à donner confiance au pays par la sagesse des résolutions à prendre. Mais deux difficultés se présentaient dès l'abord : à quel titre le Congrès pourrait-il s'attribuer la prérogative de statuer sur des faits et de trancher des questions de droit dont la solution, jusque-là, appartenait à des autorités locales? Comment d'ailleurs, en lui supposant ce degré d'autorité, établir l'accord entre les deux Chambres ; car si le parti républicain dominait au Sénat, il était en minorité à la Chambre des représentants ? Cependant le patriotisme venant inspirer les décisions à prendre, le Congrès, en s'abritant sous l'égide de la bonne foi, institua d'autorité, en vue de la gravité des circonstances, un comité spécial qu'il chargea de faire une enquête locale sur les élections contestées, en ce qui concernait notamment les faits reprochés, l'aptitude de certains électeurs présidentiels, les fraudes pratiquées, l'irrégularité des procès-verbaux, etc. Ce comité devait aussi rechercher l'état du droit en ces matières dans les États où des questions de cette nature étaient soulevées, et vérifier si l'application en avait été régulièrement faite aux élections contestées. Puis, ce comité, s'érigeant

en cour d'arbitrage, devait entendre chaque parti dans ses moyens d'attaque et de défense, et prononcer définitivement, sur les résultats à attribuer aux opérations électorales; en d'autres termes, ce comité élirait définitivement le Président et le Vice-Président des États-Unis. Il fut composé de quinze membres dont dix pris dans les deux Chambres du Congrès. Celle des représentants fournit trois démocrates et deux républicains. Le Sénat donna trois républicains et deux démocrates. On leur adjoignit quatre juges de la Cour suprême dont deux démocrates et deux républicains. Ceux-ci à leur tour eurent à faire choix d'un cinquième juge de la même cour, dont la voix, en cas de partage d'opinion dans le comité, serait prépondérante. C'était chose grave assurément, de faire dépendre d'un seul juge arbitre le choix du Président, quand il ne manquait qu'une seule voix à l'un des candidats pour être élu. Cependant le comité se mit à l'œuvre; il fit son enquête avec grand soin. La presse y aida par tous les moyens dont elle dispose, et des débats solennels eurent lieu devant le comité, débats auxquels prirent part des hommes politiques et des avocats éminents. L'on ne manqua point de faire ressortir cette circonstance, que la marche suivie ne reposait ni sur la Constitution des États-Unis, ni sur celle des États, ni sur aucun précédent, et qu'à ce titre, le jugement à prononcer manquerait de sanction. L'on répondait qu'il s'agissait d'une question de salut public, et que les membres du comité pris en égal nombre dans les deux partis, fortifiés par l'adjonction de cinq juges de la Cour suprême, offraient bien plus de garanties que des comités locaux où la passion domine, où les fraudes se donnent aisément carrière. Quoi qu'il en soit, la procédure entamée paraissant acceptée par le pays, les membres du comité appartenant au Congrès et les quatre juges désignés par ce corps politique opérèrent, les uns et les autres, dans le sens de leurs partis respectifs, en sorte que la décision finale revint en réalité au cinquième juge qui fut le véritable électeur présidentiel. Sa décision attribua à

M. Hayes les votes contestés. Il en résulta pour ce dernier une majorité d'une voix sur son concurrent : exemple unique dans les fastes de la nation américaine! Malgré les froissements des partis, malgré l'amère déception d'une foule d'individus affamés d'emplois, et tout prêts à profiter des dépouilles d'un adversaire qu'on croyait vaincu, le bon sens des masses s'imposa à tous, et le soulèvement des passions mises en jeu s'apaisa comme par enchantement. Il serait dangereux de ne point prévenir le retour d'une pareille crise toujours redoutable, et que les circonstances peuvent aggraver. Cependant, depuis lors, aucun amendement n'a été proposé dans ce sens, soit par incurie, soit par appréhension de toucher au pacte fondamental pour une éventualité qu'on est trop porté à considérer comme très éloignée.

SECTION VII

Réforme à apporter au régime électoral pour le Président des États-Unis.

Une autre circonstance réclamerait peut-être un amendement à la Constitution. Nous allons en dire quelques mots.

A l'occasion de la tentative de meurtre sur le président Garfield, tentative qui, avant d'amener une issue fatale, a fait languir la victime pendant de longs jours dans un état voisin de la mort, la question s'est élevée de savoir si cet état périclitant venant à se prolonger, il n'y aurait pas eu danger pour la chose publique à laisser un gouvernement sans un chef responsable de ses actes, et si l'on ne pouvait pas trouver dans cette circonstance l'incapacité constitutionnelle, telle que la déclare la Constitution, et de nature à appeler le Vice-Président à exercer la magistrature suprême temporairement, jusqu'à la cessation de l'incapacité, par un retour du Président à la santé, ou définitivement par la mort de celui-ci. Aucune raison grave ne paraissant militer pour une prompte résolution, les cho-

ses restèrent à l'état expectant, en considération surtout du vif intérêt que la population tout entière témoignait au Président empêché. Mais la question n'en est pas moins restée indécise, de savoir à qui incombait l'initiative de la mesure à prendre, surtout en l'absence du Congrès. Quelle serait la procédure à suivre et qui devrait statuer sur la nécessité de la prise de possession plus ou moins hâtive de la présidence par le Vice-Président? Ces questions ont fait l'objet d'habiles polémiques entre des jurisconsultes distingués qui ont opiné dans des sens divers suivant les hypothèses soulevées (1); mais une autorité constitutionnelle manque pour résoudre ces graves difficultés.

Après avoir envisagé sous tous leurs aspects les questions débattues dans la Convention à l'occasion de l'élection du Président et du Vice-Président, ainsi que les solutions qui ont été données à quelques-unes d'elles, sans parler de celles à résoudre encore, l'on est amené à se demander si l'élection directe par le peuple n'eût pas été préférable à l'élection à deux degrés? Trois considérations principales faisaient obstacle à ce parti radical : 1° l'ombrage que prenaient les petits États, de l'influence prépondérante que les grands États tireraient d'une élection directe; 2° l'intervention du peuple dans cette opération, exposée qu'elle serait à l'intrigue et à la corruption; 3° enfin l'extrême difficulté, supposait-on, d'obtenir une majorité pour l'élection. Mais qu'est-il résulté du mode adopté? Le savant Story va nous l'apprendre (2) :

« Sous aucun rapport, les vues larges et libérales des auteurs de la Constitution, les espérances du public n'ont été plus complètement déçues que par la mise en pratique de ce système, en tant qu'il s'applique à l'indépendance des électeurs dans les collèges électoraux. Il est notoire que les électeurs (délégués) sont maintenant choisis uniquement en vue de la préférence à donner à tels ou tels candidats et même sous la promesse tacite qu'ils voteront pour

(1) Voir *The North-American Review*, novembre 1881, p. 417 et suiv. — (2) Story, *Commentaries*, § 1463.

ceux-ci. Dans quelques circonstances même, les électeurs (délégués) s'engagent publiquement à donner leurs voix à une personne désignée nommément, bouleversant ainsi presque dans ses fondements tout le système si laborieusement construit. Les candidats pour la présidence sont choisis et annoncés dans chaque État, bien longtemps avant l'élection. Une lutte ardente est soutenue dans les journaux, dans les meetings de parti et dans les législatures d'État pour assurer le succès du candidat favorisé et la défaite des opposants. Les législatures elles-mêmes deviennent le corps électoral, agissant en leur capacité officielle et recommandant par résolutions solennelles, aux autres États, leur propre candidat. De sorte qu'il ne reste rien autre chose à faire pour les délégués, après leur élection, que d'enregistrer les votes qu'ils se sont engagés à donner. L'exercice d'un jugement indépendant de leur part serait considéré comme une usurpation politique, déshonorante pour les individus, et comme une fraude envers leurs constituants. »

Il existe une pratique plus alarmante encore, c'est la désignation du Président par les membres du Congrès, dans les meetings politiques tenus à Washington. Ils introduisent ainsi leurs suffrages dans l'élection, sous la forme adoucie d'une recommandation qui pèse de toute leur influence officielle, alors qu'elle est repoussée par la Constitution et par la résolution de la Convention (1).

SECTION VIII

Résumé du régime actuel.

Résumons ici la marche tracée par l'amendement de 1804, combiné avec la loi de 1792 et le statut du Congrès de 1845 pour l'élection présidentielle et ses suites :

Périodiquement, de quatre en quatre ans, quelques mois

(1) RAWLE, *On the Constitution*, ch. v, p. 58.

avant l'expiration de la fonction du Président en exercice, les électeurs primaires de chaque État sont convoqués pour le mardi qui suit le premier lundi du mois de novembre de l'année où l'élection présidentielle doit avoir lieu. Ce jour-là, ils font choix dans leurs meetings ordinaires d'un certain nombre d'entre eux, égal à celui des représentants et sénateurs auquel chacun de ces Etats a droit dans la composition du Congrès. Les électeurs délégués ont pour mission d'élire le Président et le Vice-Président de l'Union. Ils se réunissent dans leurs États respectifs, aux endroits prescrits par leurs législatures, le premier mercredi de décembre qui suit leur élection. Là, ils font deux scrutins séparés, l'un pour le Président, l'autre pour le Vice-Président, en ayant soin que l'un des deux candidats désignés ne réside pas dans leur propre État. Ces choix faits, ils dressent trois certificats de leurs opérations, et sur chacun d'eux, qui n'est que la reproduction des deux autres, ils mentionnent en trois listes séparées les noms de tous les individus qui ont obtenu des suffrages pour l'un et l'autre poste ainsi que le nombre de voix données à chacun d'eux. Ces pièces sont signées par tous les électeurs délégués ou par la majorité d'entre eux, et à chaque certificat est annexée une des trois listes à eux remises par le gouverneur de l'État, certifiées par lui, et décrivant les noms de ces électeurs, de manière à rendre possible la constatation de leur identité. Ces certificats complétés par ces listes sont mis sous enveloppes scellées. L'un d'eux est adressé au Président du Sénat du Congrès par un messager spécial chargé de le délivrer, au siège du gouvernement, avant le premier mercredi de janvier qui suit l'élection. En cas d'absence du président du Sénat, les messagers sont tenus de délivrer les certificats, dont ils sont porteurs, au secrétaire d'État qui en fait lui-même la remise aussitôt que possible à ce président. Le deuxième certificat fait l'objet d'un envoi par la poste à la même destination. Quant au troisième certificat, il est déposé par ces électeurs eux-mêmes entre les mains du juge du district dans la juridiction duquel

l'élection a lieu. Dans le cas où ceux expédiés de chaque État, par les voies qui viennent d'être indiquées, ne seraient point parvenus au président du Sénat, dans les délais voulus, le Secrétaire d'État requerrait le juge du district, dépositaire du triple des certificats manquants, d'en faire l'envoi immédiatement au siège du gouvernement national.

Le Congrès doit alors tenir session le deuxième mercredi de février, et là, en séance commune des deux Chambres présidée par le président du Sénat, il est fait choix de trois scrutateurs dont un nommé par le Sénat et les deux autres par la Chambre des représentants, pris dans son sein. Le président ouvre les messages scellés et les remet aux scrutateurs qui annoncent à haute voix les noms portés sur les listes et le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux. Le dépouillement est constaté sur des feuilles où le nombre des votes est contradictoirement récapitulé et vérifié. Remise est faite de ce travail au président du Sénat, qui en annonce les résultats, et proclame, s'il y a lieu, le Président et le Vice-Président. La validité de l'élection exige, non pas seulement la pluralité, mais la majorité des voix des délégués élus. Dans le cas où il y aurait majorité et égalité des voix, ou insuffisance de majorité, il serait procédé au choix du Président et du Vice-Président, comme il est dit plus haut.

Deux observations doivent être rappelées quant au choix à faire par la première Chambre et par le Sénat. En ce qui concerne la première, quand l'élection du Président lui est dévolue, en comptant les votes, il y a lieu de grouper ensemble toutes les voix données par les représentants d'un État pour former une unité, et répéter cette opération pour chacun des autres, à l'effet de former une majorité fédérale et non proportionnelle. Quant à l'élection du Vice-Président, attribuée au Sénat, le compte des voix se fait par État, et non *per capita*, par dérogation à la règle posée dans la section 3 de l'article Ier de la Constitution. Ajoutons que, pour ces deux sortes d'élections, aucune

d'elles n'est valable qu'autant que les deux tiers des États y concourent, et que la majorité de ces États a été obtenue. Dans le cas où la Chambre des représentants n'aurait pas réussi à faire choix du Président avant le 4 mars, époque fixée pour la prise de possession de cette fonction, le Vice-Président, d'après l'amendement de 1804, deviendrait Président de droit, comme si la vacance s'ouvrait par suite du décès ou d'un empêchement analogue dans ses effets (1).

SECTION IX

Addition au mode de suppléance du Président.

La loi de 1792 va plus loin encore : elle porte qu'en cas de révocation, de décès, de démission ou d'incapacité du Président et du Vice-président à la fois, le président (*ex tempore*) du Sénat, et à son défaut le speaker de la Chambre des représentants, remplirait les fonctions de Président jusqu'à ce que l'empêchement eût cessé ou qu'il eût été procédé à l'élection d'un Président. Mais outre que l'empêchement temporaire pouvait se prolonger assez longtemps, il y avait de graves inconvénients à laisser reposer un si grand pouvoir dans les mains d'un de ces deux chefs des grands corps politiques. L'on n'avait point assez étendu les prévisions, en limitant cette représentation à ces deux présidents, il se pouvait que, par des causes diverses, ils fussent eux-mêmes empêchés ou aient cessé de vivre, et dans ce cas la présidence était totalement vacante, sans aucun moyen constitutionnel d'y pourvoir. Après beaucoup de

(1) Voir *Joint rules and orders of the two houses* february 6, 1865, sect. 22. Cette résolution des deux Chambres prévoit le cas où dans cette séance il s'éleverait des doutes sur le compte des votes. Les deux Chambres se retireraient alors séparément dans le lieu ordinaire de leurs séances pour en délibérer. Mais aucune question n'est résolue affirmativement ni aucun vote admis si ce n'est du consentement commun des deux Chambres. Lorsque l'accord serait obtenu, les Chambres se réuniraient de nouveau et le président annonçerait le résultat de la décision sans débat ultérieur. Voir *A digest of parliamentary law, etc.*, by O. M. Wilson.

lenteurs, le Congrès se décida à changer absolument l'état de choses qui vient d'être exposé. Il ordonna en conséquence, par un acte du 19 janvier 1886 (1), qu'en cas de révocation, de décès, de démission ou d'incapacité du Président ou du Vice-Président des États-Unis, les fonctions de la présidence seraient remplies temporairement par l'un des secrétaires des départements du pouvoir exécutif, dans l'ordre suivant : 1° le secrétaire d'État; 2° le secrétaire du Trésor; 3° le secrétaire de la guerre; 4° l'attorney général; 5° le post master général (secrétaire général des postes); 6° le secrétaire de la marine; et 7° le secrétaire de l'intérieur. Le premier appelé, on le voit, est le secrétaire d'État dont les fonctions ont beaucoup d'ampleur et le rendent le plus apte à embrasser tous les pouvoirs de la présidence. En cas de sa révocation, de sa mort, de sa démission ou de son incapacité, la présidence temporaire passerait au secrétaire du Trésor, et de lui successivement à chacun des autres dans l'ordre indiqué dans les mêmes conditions d'impossibilité, pour les uns et les autres, d'exercer ces fonctions.

Une condition essentielle a été mise à ces attributions: celui qui se trouvera appelé à remplir le poste vacant, si le Congrès n'est point alors en session ou s'il ne devait pas, en se conformant à la loi, se réunir dans les vingt jours, devra publier une proclamation pour appeler le Congrès en session extraordinaire, vingt jours avant la session.

Un article ajoute que les ministres appelés à remplir ce devoir éventuel ne seront autres que ceux qui auraient été nommés à leur poste, du consentement du Sénat et seraient aptes, d'après la Constitution, à être élus Président des États-Unis et n'auraient point à répondre à un cas d'*impeachment* à l'époque de cette prise de possession.

Au moyen de ce droit nouveau, la loi du 19 janvier 1886 révoque toutes les dispositions contenues dans les sections 146 et suivantes jusqu'à 150 des statuts revisés des États-Unis.

(1) 49e Congrès, sess. 1re, ch. IV, p. 1.

SECTION X

Rémunération du Président.

On agita la question de la rémunération du Président. Benjamin Franklin proposa à la Convention de rendre cette fonction essentiellement gratuite, comme il en avait fait vainement la proposition pour les membres du Sénat. Il croyait que l'honneur de servir son pays est un mobile suffisant pour rechercher ce poste élevé, et il ne doutait pas qu'il ne se trouvât bon nombre d'hommes empressés à justifier cette bonne opinion de l'humanité. Il ne se dissimulait pas néanmoins que son sentiment était peu partagé, mais il se devait à lui-même de faire cette motion pour accomplir un devoir de conscience, dût-il être seul à avoir foi dans le désintéressement de ses concitoyens (1). Entrer dans les idées de ce grand philanthrope, n'était-ce pas fouler aux pieds les leçons de l'expérience? Le désintéressement est partout l'apanage du petit nombre, et le peuple manquera toujours des moyens propres à le découvrir. Sans même incriminer outre mesure la nature humaine, ne peut-on pas admettre que les qualités de l'homme d'État se trouveront quelquefois réunies chez un citoyen que l'insuffisance de ses ressources rendrait inhabile à se dévouer au service du pays s'il ne pouvait compter sur une légitime rémunération? La gratitude, dans ce cas, serait-elle bien en harmonie avec le principe démocratique? La motion de Franklin fut écartée, et l'on décida que les émoluments du Président, fixés à l'avance par le Congrès, ne pourraient être ensuite ni diminués, ni augmentés pendant l'exercice de ses fonctions, et qu'il ne recevrait aucune autre rémunération, à un titre quelconque, soit des États-Unis, soit de l'un d'eux (Art. II, § 6 de la Constitution).

On voulut ainsi soustraire ce haut fonctionnaire à la

(1) Madison, p. 774-775.

pression d'un Congrès qui, pour s'en faire un instrument docile, aurait pu, suivant les circonstances, employer les promesses ou les menaces, au grand préjudice du pays et de la morale publique. Ajoutons qu'en 1789, le Congrès, chargé de mettre en pratique la Constitution, fixa d'une manière parcimonieuse les émoluments attachés aux fonctions publiques. En première ligne, après la rémunération des membres du Congrès, figurait au budget le traitement annuel du Président des États-Unis, qui fut porté à 25,000 dollars, et celui du Vice-Président à 5,000 seulement (1). La considération de la détresse du pays ne fut pas étrangère à cette résolution. Mais depuis, au milieu des circonstances les plus prospères, ces chiffres n'ont point varié jusqu'au 3 mars 1873, époque à laquelle le traitement du Président fut porté au double de celui antérieur, et celui du Vice-Président se trouva élevé à 10,000 dollars (2). En prenant cette résolution, le Congrès ne faisait que reconnaître un fait indéniable : l'extrême renchérissement des choses nécessaires à la vie. Le général Grant, alors titulaire de la présidence, ne pouvait profiter de cette mesure tant que durait son premier mandat, d'après les dispositions rapportées plus haut. Lorsqu'il eut obtenu sa réélection, rien ne s'opposait à ce qu'il pût invoquer, et il invoqua le bénéfice de la loi nouvelle; car cette réélection lui créait un titre qui le rendait apte à bénéficier de l'article II, section 6 de la Constitution.

De même que tous les autres fonctionnaires publics, le Président et le Vice-président des États-Unis ont été soumis à la formalité du serment et à une responsabilité effective qui, dans le domaine purement politique, les rend justiciables du Sénat par voie d'*impeachment*, comme on l'a vu plus haut. La Constitution elle-même donne la formule de ce serment. Il est ainsi conçu : « Je jure (ou j'affirme) solennellement que j'exécuterai fidèlement la fonction de Président des États-Unis et que je consacrerai

(1) Hildreth, vol. IV, p. 124. — (2) Voir *The revised Statutes of the U. S.*, § 153-154.

tous mes efforts à la conservation, à la protection et à la défense de la Constitution des États-Unis (Art. II, sect. 1, § 7). » Ce serment est ordinairement prêté par ce haut fonctionnaire entre les mains du Chief-justice de la Cour suprême des États-Unis, à ciel ouvert, en présence du peuple.

Décrivons maintenant les pouvoirs que la Constitution a distribués séparément et distinctement au Congrès, au Sénat particulièrement, et au Président des États-Unis pour concourir, dans un harmonieux ensemble, au fonctionnement régulier du gouvernement de l'Union (1).

(1) Nous parlerons plus loin du pouvoir judiciaire, pour ne pas scinder les matières applicables aux deux pouvoirs incessamment actifs du gouvernement.

CHAPITRE XVII

POUVOIRS DU CONGRÈS.

Si la tâche était laborieuse d'organiser les deux chambres, il n'y avait pas moins d'obstacles à vaincre pour déterminer l'étendue des pouvoirs qu'elles exerceraient conjointement à titre de législature du gouvernement général, sans faire obstacle aux droits des États dont les susceptibilités jalouses étaient toujours en éveil et réclamaient d'extrêmes ménagements.

L'égalité de représentation au Sénat avait pour but de rassurer les petits États contre les entreprises despotiques des grands États. N'y avait-il pas lieu, d'un autre côté, de fortifier le pouvoir central contre les résistances des États individuels? Ce point délicat fut l'objet de vives controverses, qui se prolongèrent par intervalles, presque jusqu'à la fin des travaux de la Convention. Le projet de Randolph conférait au Congrès « les pouvoirs nécessaires pour maintenir l'harmonie entre les États et rejeter celles de leurs lois qui, dans l'opinion de cette assemblée, seraient en contradiction avec les articles du pacte d'union ou avec les traités contractés au nom du gouvernement général ». Le premier examen de cette proposition lui fut favorable; l'adoption ne s'en fit pas attendre, mais sans débats contradictoires. Tel ne devait pas être son destin final. Lorsque le sujet fut remis en discussion, l'on proposa une formule nouvelle. Elle portait que le Congrès aurait pouvoir de rejeter toutes les lois d'État qui ne lui paraîtraient pas acceptables (*improper*). Si, disait-on, les termes de cette disposition n'ont pas cette ampleur, il sera impossible de défendre efficacement les prérogatives du gouvernement général. Les actes des congrès antérieurs ont été méconnus,

les traités avec l'étranger violés, que ce soit pour nous une sérieuse et profitable expérience! Mieux vaut prévenir que punir, et d'ailleurs à quoi servirait l'appel à la contrainte? Les résistances se coaliseraient, le gouvernement tomberait bientôt dans l'impuissance comme la Confédération et par les mêmes causes. On ne peut accorder confiance aux tribunaux d'État pour invalider des lois inconstitutionnelles. Dans le Rhode-Island par exemple des juges se sont montrés assez indépendants pour refuser l'exécution des lois qu'ils jugeaient contraires au pacte constitutionnel : on les a déplacés arbitrairement à titre de punition pour cet acte honorable! Cette argumentation était combattue par la considération que les États avaient des intérêts différents les uns des autres, chacun d'eux était plus compétent que qui que ce fût pour les bien apprécier, ce serait un criant abus d'en subordonner l'appréciation au gouvernement fédéral. Tout au plus pourrait-on restreindre cet arbitrage à des lois d'une nature toute particulière. Mais alors surgiraient des difficultés sans nombre sur des questions de classification et autres. Toute énumération serait pleine d'inconvénients et de dangers; mieux vaudrait abandonner ce privilège inconsidérement réclamé pour le Congrès. « C'est toujours, en effet, disait-on, la lutte des forts contre les faibles. Voudrait-on laisser en suspens les lois urgentes d'un État en attendant qu'elles eussent parcouru 7 à 800 milles de distance et subi les délibérations d'une assemblée qui n'avait aucun moyen de les bien apprécier? Le temps matériel manquerait d'ailleurs au Congrès pour examiner les lois innombrables des États. On lui en enverrait autant que de jours dans l'année. Mieux vaudrait abolir les États que de les soumettre à un pareil contrôle plein d'humiliations (1). Ces dernières considérations l'emportèrent et l'on écarta le contrôle du Congrès sur les législations des États (2). L'on ne se rendait pas compte encore de l'efficacité du pouvoir judiciaire de l'Union pour para-

(1) Voir Madison, p. 761, 821 et suiv., p. 911, 1117, 1118 et 1410. — (2) Madison, p. 1118.

lyser et annuler les lois qui seraient faites en contradiction avec la Constitution et les lois des États-Unis.

Le gouvernement de l'Union étant appelé à exercer une souveraineté distincte de celle des États, il s'agissait de tracer avec soin la limite séparative de ces deux autorités. On proposa d'abord de transférer au Congrès institué par la nouvelle Constitution tous les pouvoirs de législation reconnus à celui de la Confédération. Mais ces pouvoirs avaient été souvent battus en brèche; il eût été difficile d'y trouver le point d'appui qu'on cherchait. On alla plus loin et l'on soumit à la discussion un article portant concession au Congrès du pouvoir de légiférer dans toutes les circonstances où les législatures d'État seraient individuellement incompétentes. Ce n'était autre chose qu'une pétition de principes qui ne pouvait satisfaire aucun des deux partis en présence. Plus on s'engageait dans la discussion des divers problèmes de gouvernement, plus on comprenait la nécessité de sortir du vague des théories et de décrire, aussi nettement que possible, le rôle du nouveau gouvernement, par opposition à celui réservé aux États. C'est ainsi qu'on arriva à préciser les pouvoirs conférés au Congrès et dont nous allons donner la nomenclature.

Mais auparavant rappellons que le Congrès n'a pas un pouvoir absolu et sans contrôle en ces matières; car ses actes sont soumis éventuellement au veto du Président et doivent recevoir sa signature suivant les distinctions que nous avons exposées plus haut, chapitre XIV.

D'après l'article 1, section 8, le Congrès a les pouvoirs suivants :

1° Lever et percevoir des taxes directes et indirectes (*taxes, duties, imposts and excises*) pour payer les dettes, faire face à la défense commune et au bien-être général des États-Unis, à la condition que les taxes indirectes seront uniformes partout.

2° Faire des emprunts sur le crédit des États-Unis.

3° Régler le commerce avec les nations étrangères et entre les États de l'Union, comme aussi avec les tribus indiennes.

4° Établir une règle uniforme concernant la naturalisation et la matière des faillites et banqueroutes pour tous les États-Unis.

5° Frapper la monnaie, en déterminer la valeur ainsi que celle des monnaies étrangères, fixer l'étalon des poids et mesures.

6° Édicter des pénalités pour la contrefaçon des monnaies et des titres des États-Unis.

7° Créer des bureaux et des routes de poste.

8° Donner l'impulsion aux sciences et aux arts utiles, en assurant pour un temps limité aux auteurs et inventeurs un droit exclusif à leurs écrits et découvertes.

9° Constituer des tribunaux de degrés inférieurs à la Cour suprême.

10° Définir et punir les crimes de piraterie et de félonie commis dans les hautes mers, ainsi que les offenses contre la loi des nations.

11° Déclarer la guerre, accorder des lettres de marque et de représailles et soumettre à des règles fixes les captures faites sur terre et sur mer.

12° Lever et entretenir des armées sans que les allocations faites dans ce but puissent s'étendre à plus de deux années.

13° Créer et entretenir une marine.

14° Tracer les règles de gouvernement et d'administration des forces de terre et de mer.

15° Préciser les circonstances déterminantes de l'appel aux armes de la milice, pour exécuter les lois de l'Union, supprimer les insurrections et repousser les invasions.

16° Statuer sur l'organisation, l'armement et la discipline de la milice, et sur la disponibilité de cette partie de la force publique destinée à l'activité pour le service des États-Unis, en réservant néanmoins aux États respectivement la nomination des officiers et le soin de dresser la milice au métier des armes, d'après les règles de discipline ordonnées par le Congrès.

17° Exercer un droit de législation exclusif en toutes

circonstances, sur le district destiné à devenir le siège du gouvernement des États-Unis (district qui ne peut excéder 10 milles carrés d'étendue), et sur toutes les parties de terre dont la cession serait faite à l'Union, avec l'autorisation des États, dans la circonscription desquels elles seraient situées, pour l'érection des forts, magasins, arsenaux, docks et autres bâtiments jugés utiles au gouvernement.

Les pouvoirs énumérés sous les dix-sept paragraphes qui précèdent ne sont pas les seuls que la Constitution ait explicitement confiés au Congrès. Il en est d'autre épars dans cet acte et dans les amendements qui y ont été faits. Tels sont ceux dont l'objet est : 1° de déterminer la peine applicable au crime de trahison (art. III, sect. 3, § 2); 2° d'ordonner, par voie de dispositions générales, le mode de justifications à faire de la régularité des actes passés dans un État avant d'en réclamer l'exécution dans un autre; 3° d'organiser le gouvernement des territoires sur le sol appartenant aux États-Unis; 4° d'admettre de nouveaux États dans l'Union, de garantir à tous les États la forme républicaine de gouvernement et de les protéger contre toute invasion, même contre des révoltes intérieures, mais dans ce cas sur la demande d'une législature; 5° de proposer des amendements à la Constitution ou de convoquer des conventions chargées de cette mission sur l'initiative des législatures des deux tiers des États (1); et 6° de donner force exécutoire aux treizième, quatorzième et quinzième amendements à la Constitution.

Indépendamment des pouvoirs explicites qui précèdent, on en reconnaît d'autres au Congrès, lesquels sont qualifiés implicites *incidental powers*. Ils sont compris dans le § 18 de la section 8 de l'article Ier de la Constitution, dans ces termes : « pouvoir de faire toutes les lois nécessaires et propres à faciliter l'exécution des pouvoirs ci-des-

(1) Voir sur ces divers pouvoirs, art. III, sect. 3, § 2 de la Constitut.; art. IV, sect. 1re et sect. 3, § 2, même article, sect. 4, même article et article V.

sus spécifiés (les dix-sept précédents), et de tous autres conférés par la Constitution au gouvernement des États-Unis, et à tous ministres et fonctionnaires qui en dépendent ».

Les pouvoirs explicites et ceux implicites réclament quelques commentaires et développements qui seuls peuvent en faire comprendre toute la portée; nous allons les parcourir dans l'ordre indiqué par la Constitution.

CHAPITRE XVIII

LES POUVOIRS EXPLICITES DU CONGRÈS.

§ 1er. Et d'abord, s'agissant de la levée et de la perception des taxes de toute nature qualifiées *taxes*, *duties*, *imposts* et *excises*, il a été mis en question si l'intention des auteurs de la Constitution avait été de donner au Congrès, en ces matières, une latitude absolue et indéterminée. Après beaucoup de controverses, l'on est arrivé à cette conclusion, que les pouvoirs contenus dans ce § 1er de la section 8 de l'article Ier n'étaient pas indépendants les uns des autres et qu'au contraire il y avait entre eux une étroite corrélation, à ce point que le Congrès n'était autorisé à lever de taxes que pour payer les dettes des États-Unis, pourvoir à la défense du pays et à tout ce qui contribuerait à sa prospérité. Mais dans ces termes mêmes, la porte est encore bien large ouverte aux abus.

En autorisant le Congrès à lever des taxes de toute nature, la Constitution, dans ce même § 1er, ne soumet que les taxes indirectes à la règle de l'uniformité d'application sur les objets qui y sont soumis. De là la nécessité de se rendre compte des distinctions à établir entre les deux grandes catégories de taxes. L'on est tombé d'accord d'appeler taxes directes celles portant sur les habitants personnellement et individuellement (*poll-taxes*), et celles sur les immeubles. Toutes les autres natures de taxes seraient des taxes indirectes (1). On se rappelle qu'au point de vue de la taxation directe l'esclave n'était considéré que comme les trois cinquième d'un blanc. Cette distinction a disparu par

(1) Story, § 955..

le fait de l'abolition de l'esclavage. Quant aux taxes indirectes, diversement qualifiées, voici à peu près leur signification : *duties* comprend les impôts qui frappent les marchandises dans quelque condition qu'elles se trouvent; *imposts*, dans son acception usuelle, signifie les droits de douane sur les importations. Le mot *excise* présente à l'esprit l'idée d'une taxe qui atteint les manufactures, le commerce en détail et le débit des objets de consommation, surtout des boissons (1).

Pendant très longtemps, et jusqu'à la guerre de Sécession, les droits de douane (*duties*) suffisaient, et au delà, au payement des services publics; mais cette calamité entraîna après elle de très lourdes charges qui nécessitèrent la création d'une grande variété des taxes dont une partie a déjà disparu, et les autres s'effacent graduellement à l'aide du rapide accroissement de la prospérité de ce pays. Cependant certaines taxes indirectes persisteront longtemps encore, grâce à la protection que réclament incessamment quelques industries du pays, souvent sans justification suffisante, au grand dommage des rapports internationaux et du bien-être général des habitants.

On verra, plus loin, que défense a été faite au Congrès de frapper d'aucune taxe les exportations. Nous expliquerons alors les causes de cette grave exception.

§ 2. Dans le cours de l'existence des nations des circonstances imprévues surgissent, qui pèsent sur leur fortune et les obligent à recourir au crédit. Le Congrès fut laissé juge de la nécessité et de l'opportunité des emprunts à faire. Tel est l'objet du § 2 de la section 8, qui l'autorise à emprunter sur le crédit des États-Unis.

Le § 3 renferme le pouvoir de régler le commerce avec les nations étrangères, puis d'État à État et avec les tribus indiennes. Le texte de ce paragraphe a donné lieu à des controverses d'un grand intérêt concernant surtout les rapports avec l'étranger. Nous traiterons les questions sou-

(1) Walker, *On american law*, p. 122.

levées à ce sujet plus opportunément au titre des attributions du pouvoir exécutif.

Quant à la réglementation du commerce avec les Indiens, un acte du Congrès du 3 mars 1871, égaré dans une loi budgétaire, déclare pour l'avenir refuser aux tribus indiennes le titre de nations indépendantes que leur reconnaît la Constitution. En conséquence aucun traité ne peut, depuis l'acte de 1871, être conclu valablement avec l'une ou l'autre des tribus. Mais les traités alors existant reçoivent leur entière exécution. Nous reviendrons sur ce sujet dans le livre consacré aux Indiens.

§ 4. Au Congrès devait appartenir, et la Constitution lui confère le pouvoir de prescrire, les conditions de la naturalisation, ainsi que la matière des faillites et banqueroutes, pourvu que la règle de l'uniformité préside à la législation sur ces deux sujets. Il s'agissait ici de choses d'un intérêt général qui auraient pu être ordonnées diversement par les États s'ils en avaient été laissés les maîtres, au grand détriment des rapports fédéraux. Ce pouvoir n'enleva point aux États la faculté d'accorder à des étrangers non naturalisés les droits de citoyens d'État sur leurs territoires respectifs, anomalie dont nous ferons plus tard ressortir les inconséquences qui réagissent sur le gouvernement de l'Union. Mais s'il était aisé de soumettre la naturalisation à des règles uniformes qui ne fissent aucun obstacle à l'immigration, il l'était beaucoup moins d'adopter la même base en matière de faillite et de banqueroute, eu égard à la diversité des besoins et des intérêts régionaux. Aussi verrons-nous plus loin l'instabilité de la législation et l'absence actuelle de toute législation fédérale sur ce point.

§ 5. Le pouvoir de battre monnaie et de fixer la valeur des pièces mises en circulation a fait naître la question de savoir si le Congrès pouvait émettre des billets de trésorerie sous la responsabilité des États-Unis et leur donner cours forcé. Ce point fut discuté dans la Convention ; mais l'extrême abus qui avait été fait par la plupart des États

du papier-monnaie créé par eux pour couvrir la détresse née de la guerre de la révolution fut une raison puissante qui amena le rejet d'un amendement proposé dans la vue de faire revivre plus tard cet expédient, le cas échéant. Toutefois ce rejet ne pouvait préjuger les nécessités de l'avenir. Aussi la Constitution donna-t-elle au Congrès des pouvoirs qui entraînaient celui de mettre en circulation des billets de crédit. Cette induction se tirait du pouvoir exprès d'emprunter, de pourvoir à la défense des États-Unis, de supprimer les insurrections, de lever des armées, etc. Comment triompher de ces besoins, si ce n'est par des émissions de billets, véritables signes représentatifs des emprunts, et seuls acceptables par leur division multiple, pour faciliter au prêteur la prompte réintégration dans ses mains du capital versé? La guerre de Sécession, par les immenses sacrifices qu'elle a imposés à l'Union, a rendu nécessaires des emprunts, presque dès son début. Le Congrès n'a point hésité, par un acte du 25 février 1862, à ordonner une large émission, plusieurs fois répétée, de billets du Trésor, sous la garantie des États-Unis, payables au porteur à des époques déterminées, avec cours forcé, pour l'acquit non seulement des engagements contractés entre citoyens, mais encore des sommes dues au gouvernement de l'Union ou par lui, à l'exception des droits de douane à percevoir sur les importations et des intérêts de la dette publique. La constitutionnalité de cet acte a été mise en question, surtout à cause de l'extension que certains débiteurs voulaient y donner en l'appliquant au payement de dettes préexistantes. Il ne s'agissait plus alors seulement de la validité de l'acte de 1862, mais encore de la rétroactivité qu'on voulait lui attribuer par dérogation aux principes généraux. La Cour suprême n'a été saisie qu'assez tard d'un litige élevé sur ces deux points et, par un jugement rendu en décembre 1869, elle a déclarée constitutionnel et exécutoire l'acte de 1862 en tant que portant sur des contrats postérieurs à cette date ; mais à la simple majorité seulement elle a repoussé la rétroactivité invo-

quée en faveur d'engagements antérieurs. Un an après s'est opéré un revirement de jurisprudence sur ce dernier point : la même cour décida alors que les billets de crédit (*Treasury notes*) dont il s'agit pouvaient être légalement appliqués au payement de dettes antérieures à la loi d'émission. Ce fait étrange trouve son explication, non sa justification, dans cette particularité que, deux sièges étant devenus vacants dans cette cour, le gouvernement, qui désapprouvait le premier jugement, remplit les deux vacances par des juges dont il connaissait à l'avance l'opinion favorable à ses intentions et obtint ainsi une majorité qui renversa l'autorité de la première décision (1) : exemple peu édifiant de la manière dont s'administre quelquefois la justice, même dans la démocratie ! Nous reviendrons sur l'instabilité de jurisprudence de la Cour suprême au livre de la justice.

§§ 6 et 10 et art. III, section 3, § 3. Le pouvoir de punir, dit un auteur américain, est une prérogative générale réservée aux États ; il est une sorte de dépendance de leur police intérieure (2). C'est donc par exception et pour des causes graves d'intérêt général que le Congrès est armé d'une pareille autorité. Mais si la Constitution précise certains cas de haute criminalité, il en est d'autres qui se rapportent nécessairement par voie d'induction aux infractions commises aux lois de l'Union d'un autre caractère. Nous en parlerons plus loin. Quant aux dispositions précises de la Constitution en matière criminelle, elles confèrent au Congrès le pouvoir : 1° de punir les contrefacteurs de la monnaie des États-Unis et des titres de garantie qu'ils possèdent ; 2° de définir et de punir les actes de piraterie et de félonie commis dans les hautes mers, ainsi que les offenses à la loi des nations ; 3° de déclarer la peine applicable aux actes de trahison ; mais ce pouvoir est enfermé dans deux limites : d'abord la Constitution, article III, section 3, § 1, définit le

(1) Voir sur les faits, dégagés des intentions, COOLEY, *Commentaries of notes*, ou STORY, § 1116 et *The Journal of social science*, mai 1876, n° 8, p. 143. — (2) WALKER, *On American law*, p. 149.

crime de trahison, et elle exige pour la condamnation la déposition conforme de deux témoins attestant le fait incriminé, ou l'aveu de l'accusé, le tout en audience publique; 4° de punir toutes les offenses commises dans le district servant de siège au gouvernement et dans toutes les places acquises pour l'érection de forts, etc., comme on le verra plus loin.

§ 7. Le service des postes intéressant le pays tout entier, il devenait nécessaire de confier au Congrès le pouvoir de créer des bureaux de poste et des routes postales. Lorsque des routes sont déjà ouvertes dans les États pour les besoins locaux, le Congrès les met à profit pour le service des postes. Mais il ne pourrait empêcher un État de discontinuer une de ses routes, ou de la supprimer, sauf à lui à aviser pour l'ouverture d'une voie nouvelle qui pourrait être construite aux frais de l'Union, même malgré l'État qu'elle traverserait ainsi, après que la nécessité ou l'utilité en serait démontrée et à charge d'une indemnité envers les propriétaires dépossédés (1).

§ 8. Les mêmes considérations d'intérêt général ont présidé à la disposition tendant à assurer aux auteurs le droit à la propriété de leurs écrits et de leurs découvertes.

§ 9. Ce paragraphe était à peu près inutile; il fallait au gouvernement général des tribunaux, de compétence graduée, et nul autre que le Congrès ne pouvait créer de juridictions en rapport avec les besoins de ce gouvernement.

§§ 11, 12, 13, 14, 15 et 16. L'organisation et l'emploi des forces de terre et de mer forment l'objet des paragraphes qui viennent d'être indiqués. Rien de particulier ne s'en dégage, si ce n'est que pour l'armée de terre les subsides ne doivent pas être votés pour plus de deux années. Il n'en pouvait être de même pour la marine, dont le service

(1) Story, § 1145. Ce droit de l'État n'empêche pas l'exercice du droit de police du gouvernement de l'Union à l'intérieur des bâtiments construits par lui sur le territoire d'un État. Cette distinction s'explique d'elle-même. V. Story, § 1275.

est permanent, dans le but de protéger le commerce national dans toutes les mers (1). Deux de ces paragraphes concernent la milice; il sera consacré, plus tard, un chapitre particulier à cette institution; l'on y fera ressortir la part d'autorité appartenant distinctement au gouvernement des États-Unis et aux États séparés sur cette force publique.

§ 17. Ce paragraphe attribue au Congrès, exclusivement à tous autres, le pouvoir de légiférer en toutes circonstances, pour le district où serait établi le siège du gouvernement de l'Union, et sur toutes autres places que ce gouvernement viendrait à acquérir dans les États, du consentement de leurs législatures, pour la construction de forts, magasins, arsenaux, etc.

Le district dont il vient d'être question, appelé aujourd'hui district de Colombie, a été érigé en vertu d'un acte du Congrès du 16 juillet 1790. Son organisation, plusieurs fois remaniée, fera l'objet d'un livre spécial, notamment à cause de la condition politique particulière de ses habitants (2).

(1) WALKER, *On american law*, p. 162. — (2) Voir STORY, § 1223.

CHAPITRE XIX

LES POUVOIRS IMPLICITES DU CONGRÈS

Les pouvoirs explicites conférés au gouvernement de l'Union ne donneraient qu'une idée très imparfaite de l'étendue de son autorité si elle devait y être étroitement enfermée. Mais ces pouvoirs supposent nécessairement des voies d'exécution, pour leur donner la vie; sans elles, ils resteraient lettre morte. Elles sont, de leur nature, très variées, multiples, et vouloir les définir serait se heurter contre des impossibilités. Cependant laisser le gouvernement nouveau sans règle et sans mesure eût été courir au-devant des conflits avec les gouvernements d'États sur des questions de limites, toujours irritantes. La Convention chercha donc, par une disposition additionnelle, à aider à l'interprétation générale de son intention. Le paragraphe 18 terminant la section 8 de l'article 1er de la Constitution porte, comme on l'a vu, autorisation au Congrès « de faire toutes les lois nécessaires et propres à amener l'exécution des pouvoirs accordés par cet acte au gouvernement des États-Unis, à ses ministres et à ses autres fonctionnaires ». Ce paragraphe, quoiqu'il renferme deux conditions restrictives, ne laisse pas moins régner beaucoup de vague dans ses termes, tant est grande l'insuffisance du langage pour fixer d'une manière satisfaisante les limites intellectuelles séparatives de deux pouvoirs en présence, se côtoyant, et toujours en défiance l'un de l'autre. L'interprétation de ce texte a donné lieu à des discussions passionnées, causées dans les États par un sentiment de jalousie, à l'encontre de l'ampleur qui se dessinait de plus en plus de l'autorité du gouvernement général. Le parti qui s'était formé pour la défense des droits des États prétendait qu'on ne pouvait donner

aux termes généraux de ce paragraphe 18 qu'une signification très restrictive, n'admettant d'autre moyen d'exécution des pouvoirs principaux que ceux qui se justifieraient par des nécessités impérieuses. Étendre le choix à d'autres, serait un acte d'usurpation sur le domaine des États. Ils invoquaient à l'appui de leur raisonnement le texte de l'article 10 des amendements à la Constitution portant que « les pouvoirs non délégués aux États-Unis par un acte solennel, et non prohibés aux États, étaient réservés à ceux-ci ou au peuple ». Pourquoi, ajoutait-on, aurait-on introduit cet amendement s'il n'avait eu pour but d'affirmer plus nettement encore les droits des États qui ne pouvaient être laissés à la merci d'interprétations plus ou moins intéressées, flottant sans cesse, au lieu de reposer sur une base fixe?

Le parti du gouvernement de l'Union répondait qu'on ne pouvait concevoir l'idée d'une entreprise quelconque sans que le choix des moyens propres à en assurer la réussite fût laissé à celui qui en assume la responsabilité. Les termes du paragraphe 18 le démontreraient au besoin. Ils disent, en effet, que l'on prendra les moyens nécessaires et appropriés au but à atteindre. Le mot *proper*, approprié, indique un choix à faire; autrement il eût fallu se borner au mot *necessary*, qui le précède, sans aucune addition. D'un autre côté si l'on s'appuie sur le mot *necessary* qui précède celui de *proper*, ce dernier devenait inutile puisque le choix serait interdit. Cette équivoque d'expression tendait à abaisser les discussions, alors qu'il ne fallait y voir autre chose qu'une limite légitime, raisonnable, destinée à contenir le gouvernement général et à rassurer les États contre d'injustes entreprises. « Les moyens d'atteindre un but qu'on se propose, dit Story, doivent nécessairement être variés pour s'adapter aux exigences de la situation d'une nation, suivant les époques. Un moyen efficace et utile dans un temps, et sous l'influence de telles circonstances, peut être sans objet et même dommageable dans d'autres. Tout gouvernement suppose l'existence d'une perpétuelle

mutabilité dans ses opérations sur ceux qui y sont sujets, et une perpétuelle flexibilité dans ses modes d'adaptation à leurs besoins, à leurs intérêts, à leurs habitudes, à leurs occupations et à leurs infirmités (1) ». L'interprétation large et raisonnée des termes de la section 8 et spécialement de son paragraphe 18 a été consacrée par la jurisprudence constante de la Cour suprême des États-Unis, et il est digne de remarque, dit un savant juriste américain, que « probablement, plus de la moitié de la législation du Congrès n'a d'autre garantie constitutionnelle que l'interprétation libérale des pouvoirs implicites du gouvernement général (2) ».

Quelques exemples feront mieux apprécier les conséquences des distinctions à faire entre les pouvoirs implicites autorisés par le paragraphe 18, ci-dessus rapporté, et ceux qui, affectant le même titre, seraient en réalité des pouvoirs principaux prohibés au Congrès.

SECTION PREMIÈRE

Pouvoir d'ériger une banque.

La question de savoir si le Congrès est investi du pouvoir d'incorporer une banque s'est élevée à l'occasion d'un projet d'érection d'un établissement de cette nature, qualifié banque nationale. L'idée en fut suggérée par Hamilton en 1791, alors que le gouvernement de l'Union, chargé d'une lourde dette, voyait son essor entravé par l'absence de moyens de crédit. Un rapport extrêmement remarquable fait par cet homme éminent, alors Secrétaire du Trésor, exposait au Congrès tout à la fois les besoins du pays, les ressources à tirer d'une banque nationale et les raisons décisives en faveur de l'autorité de ce corps

(1) Story, *Commentaries*, vol. I, ch. v, § 430 et les considérants d'un célèbre jugement rendu par le chief-justice Marshall dans un litige *M. Culloch v. Maryland* (4 Wheat, 316, 418 et suiv., et Story, ch. xxiv, § 1252. — (2) Voir Walker, *On American law*, p. 179.

politique pour incorporer un pareil établissement. Un bill dans ce sens fut discuté dans le Sénat, où il ne rencontra que peu d'opposition. A la Chambre, au contraire, il fut l'objet d'une énergique résistance basée, pour les uns, sur des principes constitutionnels et, pour les autres, sur de prétendues spéculations qu'un établissement de ce genre favoriserait aux dépens de l'intérêt général. Les hommes de principes, et Madison était de ce nombre, déniaient au Congrès le pouvoir d'incorporer une banque; la Constitution, disait-il, était muette sur ce point. D'un autre côté, l'on ne pouvait faire dériver implicitement cette faveur d'un pouvoir exprès, car il faut que le premier soit le complément nécessaire du deuxième et qu'il se rattache intimement au résultat en vue. Or le pouvoir de créer une banque ne figure pas dans l'énumération explicite de la section 8 de l'article premier. Il est même bien établi aujourd'hui que la proposition faite dans la Convention de le mentionner, à titre de voie d'exécution, fut rejetée sur ce motif, entre autres, que son adoption serait vue d'un œil jaloux par les grandes cités, qui s'en feraient une arme pour refuser leurs voix à la Constitution. Puis, tous les pouvoirs énumérés dans cet acte solennel trouveraient aisément leur emploi sans le concours d'une banque nationale. Or, dès qu'il n'y avait pas nécessité démontrée d'une création de ce genre, il ne fallait l'envisager que comme une simple convenance, insuffisante pour être classée parmi les pouvoirs implicites. Les banques locales d'ailleurs suffiraient, à titre d'expédients, si le gouvernement général avait à faire appel au crédit. La Convention avait repoussé les monopoles; or les chartes d'incorporation pour une banque, même qualifiée nationale, ne seraient autres que des privilèges, il fallait les repousser. D'autres ajoutaient que ces sortes d'établissements ne manqueraient pas d'amener le retour du papier-monnaie dont les émissions sans mesure avait écrasé la fortune publique (1).

(1) Hildreth, vol. IV, p. 262.

Cette argumentation était réfutée par des considérations qui ont prévalu. Les pouvoirs conférés au gouvernement général en ce sens, disait-on, sont, dans la sphère qui lui est propre, souverains et supérieurs. On ne peut nier que celui de créer une corporation soit un attribut de la souveraineté, car il est parfois nécessaire de donner la vie à des êtres moraux et collectifs qui deviennent un puissant levier, souvent indispensable en vue d'un grand résultat. La création d'une banque est en rapport direct avec le pouvoir d'emprunter; car, si ce réservoir de l'argent n'existait pas, le gouvernement, en des circonstances critiques, se trouverait paralysé dans ses moyens d'action. On pourrait, il est vrai, recourir aux taxes; mais la perception en est lente et difficile et le gouvernement ne saurait attendre. D'ailleurs cette ressource serait insuffisante lorsque les besoins dépasseraient de beaucoup les allocations budgétaires ordinaires, par exemple pour une guerre, pour un achat de territoire ou toute autre entreprise nationale. A ce point de vue une corporation de banque ne peut être envisagée que comme un moyen d'exécution, non comme un but principal de législation. Peut-on qualifier de monopole une banque nationale? Non, assurément, car rien n'empêche les États d'en ériger, de leur côté, et celles qui existaient alors étaient prospères. La concurrence est exclusive de l'idée de restriction, même quand le crédit de la banque nationale dépasserait celui des banques locales. Quant au refus qu'aurait exprimé la Convention de conférer au Congrès le pouvoir de donner des chartes d'incorporation, rien n'est bien certain sur la portée de cette résolution, et le langage de quelques membres ne suffit pas pour motiver, dans un sens ou dans un autre, l'interprétation de l'adoption ou du rejet d'une motion quelconque. En ce qui concerne les corporations, il est certain que dès les débuts de la Convention une proposition avait été faite d'accorder au Congrès le droit de disposer des terres sans destination particulière appartenant aux États-Unis et d'instituer des gouvernements temporaires, préparatoires à la dignité d'États.

Cette proposition fut repoussée, et cependant qui prétendrait aujourd'hui qualifier d'inconstitutionnelle l'érection par le Congrès de divers territoires au rang d'États? Qui lui contesterait le droit d'instituer des corporations publiques et particulières? Ce droit, en ce qui concerne les banques, est donc le résultat d'une libérale interprétation de la Constitution, basée plutôt sur des nécessités gouvernementales que sur des textes étroitement interprétés qui nuiraient au jeu des institutions. C'est, guidés sans doute, par ces motifs divers, que le Sénat et la Chambre des représentants adoptèrent le bill proposé en 1791, malgré une sérieuse opposition. Washington, alors Président des États-Unis, y donna son approbation, nonobstant le partage d'idées de ses ministres dont il avait pris l'opinion écrite pour éclairer sa résolution (1). Dans cette lutte, le sentiment d'Hamilton triompha de celui de Jefferson. L'un était homme de gouvernement, l'autre homme de parti.

La doctrine sur laquelle s'appuya l'adoption du bill fut plus tard consacrée par la Cour suprême des États-Unis, notamment par le mémorable jugement de cette Cour, prononcé par le chief-justice Marshall dans une affaire Mc Culloch contre Maryland, cité plus haut en note. Ce monument de jurisprudence contient un exposé très remarquable des principes qui doivent présider à la saine interprétation de la Constitution en lui donnant un sens fécond pour la prospérité du pays. Mais le pouvoir judiciaire n'a qu'une autorité limitée et, quoiqu'il affirme le droit, ses décisions ne peuvent exercer qu'une influence indirecte, purement morale, sur la législature nationale ou Congrès, et sur le pouvoir exécutif, qui conservent, eux aussi, le droit d'interprétation dans les limites que nous indiquerons plus loin. C'est ainsi que, sans avoir égard au jugement de la Cour suprême sur le point controversé, le Congrès et deux chefs au moins du pouvoir exécutif ont fait varier leurs résolutions, comme si aucune

(1) Hildreth, vol. IV, p. 263.

règle d'interprétation ne pouvait fixer d'une manière uniforme et stable les principes constitutionnels. On voit donc, en 1811, le Congrès refuser le renouvellement de la charte de 1791, contrairement aux principes qui avaient prévalu alors. En 1815, la guerre contre l'Angleterre avait pesé sur les finances du pays; un bill fut proposé pour l'incorporation d'une banque qualifiée nationale qui devait donner un vigoureux essor au marché monétaire. Le Congrès, après de vives controverses, revenant sur l'interprétation par lui donnée en 1811, accepta le bill, mais le Président y mit son veto. Cependant, les circonstances venant à empirer, un bill analogue, proposé au Congrès en 1816, ne rencontra aucune opposition sérieuse. La durée de la nouvelle charte était de vingt ans expirant en 1836. Dès 1832 la Banque, redoutant l'arrivée au pouvoir du parti qui lui était contraire, sollicita hâtivement le renouvellement de la charte. Elle l'obtint, mais après une lutte très animée dans laquelle on attaquait son privilège, qui était qualifié de monopole antidémocratique. Toutefois Jackson, alors Président, très hostile à cette entreprise, surtout par intérêt de parti, mit son veto au bill, qui resta sans effet, faute d'une majorité exceptionnelle pour renverser cette opposition. Sous la présidence de Tyler (1841), d'autres demandes d'incorporation de banque nationale furent adressées au Congrès, acceptées par lui, mais repoussées par le veto du Président sur les mêmes motifs de l'insuffisance des pouvoirs de ce corps politique. Ainsi, ce qui avait été déclaré constitutionnel en 1791 et en 1816 était, pour la troisième fois, prononcé inconstitutionnel par des chefs du pouvoir exécutif à l'encontre du pouvoir législatif, et contrairement aux principes proclamés par le pouvoir judiciaire. En 1863, au milieu de la guerre de Sécession et du déplorable état du Trésor public, le Congrès, heureusement inspiré, créa de toutes pièces un système de banques nationales qui permit au pays de faire face à cette cruelle calamité et de rétablir son crédit sur des bases inébranlables. A peine s'éleva-t-il quelques voix oppo-

santes, tant la nécessité de cet expédient était évidente pour tous. Le pouvoir exécutif, cette fois, se garda de faire obstacle à cette grande mesure fondée sur une nécessité impérieuse qui était le meilleur commentaire de la Constitution. Désormais la question de principe était tranchée pour l'affirmative du pouvoir implicite du Congrès en ces matières, comme l'avait fait précédemment le pouvoir judiciaire. Cette solution se trouvait en parfait accord avec les règles de l'économie politique et avec la tendance du peuple à multiplier les rapports internationaux, condition impossible à réaliser, si ce n'est à l'aide de grands établissements de crédit reposant sur de larges bases.

La prétention du Congrès et du Président des États-Unis à interpréter eux-mêmes la Constitution sans avoir égard aux précédents créés par le pouvoir judiciaire réclame des éclaircissements et des développements qui trouvent leur place plus loin au chapitre de l'interprétation de la Constitution (1).

SECTION II

Pouvoir de réaliser des améliorations à l'intérieur (*Internal improvements*).

Au fur et à mesure de la mise en opération de la Constitution, l'application des pouvoirs réclamés par le Congrès a rencontré des entraves nées de la difficulté de poser les limites respectives de l'Union et des États. Le parti de ceux-ci, appelé alors *fédéraliste*, croyait voir partout des usurpations d'autorité. Ce ne fut pas le moindre obstacle à l'interprétation libérale de la Constitution. Au nombre des pouvoirs contestés au Congrès était celui de faire des routes, des canaux, et autres améliorations analogues. « Nul

(1) Voir, sur le sujet traité sous ce §, HILDRETH, *History*, vol. IV, p. 259, 263, 266 et *passim* et vol. VI, p. 230, 463, 590, 702 et *passim*. STORY, *Commentaries*, vol. I, § 418, 431, 438, ch. v; v° *Rules of interpretation*, ch. xxv et particulièrement § 1262, 1267, 1271 et notes du savant COOLEY; puis *Case of M. Culloch v. Maryland*, 4 WEHAT, 316 et PARTON, *Life of Jackson*, vol. III, ch. xxix et xxx, Boston, 1866.

doute, dit Story, ne peut exister quant au droit de lever des taxes pour réaliser des améliorations à l'intérieur. Ainsi le Congrès peut disposer des deniers publics, non seulement pour détruire les obstacles que rencontrerait la navigation, pour ériger des forts, des phares, des havres, des ports de refuge, mais encore pour tous les autres objets se rattachant aux pouvoirs explicites énumérés dans la Constitution. Il est maître de disposer des mêmes ressources pour venir en aide aux canaux, aux routes et autres ouvrages de même nature créés par l'autorité d'un État. La seule limite à ce pouvoir consiste dans la condition requise par la Constitution, portant que les travaux exécutés auront pour objet la défense du pays ou la prospérité générale de l'Union. La question à résoudre est de savoir si l'objet en vue a un caractère ou un but purement local, ou s'il se propose un avantage national. Dans ce dernier cas seulement l'autorité du Congrès est certaine, peu importe le lieu d'exécution et qu'il s'agisse d'un ou plusieurs États, dès lors que l'intérêt général est incontestable (1) ».

SECTION III

Du pouvoir d'acheter un territoire étranger.

Le pouvoir d'acquérir des territoires étrangers, en vertu de traités, n'est inscrit nulle part dans la Constitution, et on ne peut l'induire d'aucun de ceux qui y sont énumérés qu'à l'aide d'une interprétation très large, longtemps controversée. La question de constitutionnalité s'éleva à propos de l'acquisition du vaste territoire de la Louisiane, cédé par la France aux États-Unis en 1803. Un des articles du traité de cession contenait l'obligation par ceux-ci d'incorporer les habitants du territoire cédé dans l'Union américaine, d'après les principes de la Constitution de ce pays, à titre d'État constitutionnel, et de les faire participer, aussitôt que possible, à tous les droits et avantages appar-

(1) Story, § 1273.

tenant aux citoyens des États-Unis. Deux difficultés étaient à résoudre : 1° Le gouvernement a-t-il l'autorité nécessaire pour acquérir un territoire à prix d'argent? 2° En cas d'affirmative peut-on considérer comme conforme à la Constitution la stipulation consistant à admettre obligatoirement, à titre de citoyens, les habitants de ce territoire qui serait élevé au rang d'État, sur le même pied que les autres membres de l'Union.

Les adversaires du traité disaient que le pouvoir d'acquérir un territoire étranger ne se trouvait écrit nulle part et qu'on ne pouvait le faire découler d'un pouvoir explicite. Reconnaître au gouvernement de l'Union ou à l'un de ses organes un pareil pouvoir, serait courir au-devant de tous les périls. L'acquisition d'un territoire éloigné, étendu, populeux, pourrait jeter dans des guerres difficiles à prévenir; plus difficile encore à soutenir à l'intérieur, le principe républicain, que la Convention considérait comme peu compatible avec un vaste territoire, serait très compromis par une importante annexion. Puis, dans l'espèce soumise au Congrès, si l'acquisition de la Louisiane était autorisée, on verrait bientôt le centre de gravité de l'Union américaine déplacé et porté vers l'ouest, qui obtiendrait ainsi une prépondérance fatale aux intérêts des États de l'Est, condition qui n'était jamais entrée dans les prévisions des fondateurs de l'Union. Le pouvoir de conclure des traités devait donc être réduit aux proportions les plus étroites dans leur objet. Il était sans aucune nécessité d'augmenter les possessions des États-Unis alors que le territoire de l'ouest était encore tout entier à peupler. Si le Congrès avait reçu le pouvoir d'admettre de nouveaux États dans l'Union, il ne pouvait être question que de ceux à créer sur son propre territoire, tel qu'il existait à l'époque où la Constitution fut proclamée. Le traité n'avait en vue ni la défense du pays, ni son bien-être immédiat; par conséquent il était inconstitutionnel et ne devait pas être ratifié, et la somme d'argent qui en formait le prix ne pouvait être allouée.

Les partisans de la mesure soutenaient, au contraire, que le droit d'acquérir un territoire étranger se déduisait de la puissance souveraine et, plus particulièrement, de quelques-uns des pouvoirs décrits dans la section 8 de l'article 1er. Ainsi le Congrès a pleine autorité pour lever des taxes dans un but de défense commune et pour la prospérité générale. N'est-ce point, au premier chef, la réalisation de ce double but que d'acheter un territoire dont la possession éloignerait un puissant voisin et préviendrait les causes de conflits? D'ailleurs le pouvoir donné au gouvernement de déclarer la guerre, de faire la paix, préjuge nécessairement les traités à conclure, et l'acquisition de territoires, soit par fait de guerre, soit par un accord à intervenir entre belligérants? Cette doctrine devait prévaloir (1). Elle répondait aux vues du peuple américain alors petit par le nombre, mais grand par ses aspirations et par le pressentiment de ses hautes destinées. Il est digne de remarque que l'initiateur du traité d'acquisition de la Louisiane était Jefferson, devenu Président de la République, le même homme qui s'était toujours montré le plus contraire à une libérale interprétation des pouvoirs du Congrès. La contradiction était flagrante entre les théories et la pratique! Il est vrai que, dans sa correspondance privée, reconnaissant le point délicat de la situation, il aurait voulu qu'un amendement à la Constitution vînt valider le traité. Il n'en demandait pas moins ouvertement la ratification par le Sénat et l'allocation par la Chambre de la somme destinée à acquitter le prix de l'acquisition, sans amendement. « Quoi que fasse le Congrès, disait-il au Sénat, qu'il agisse en silence, avec le moins de débats possible, surtout en ce qui touche la difficulté constitutionnelle! Je confesse qu'il serait important, dans le cas présent, de faire un exemple contre une large interprétation de la Constitution en en appelant au peuple. Si cependant nos amis en jugent autrement, j'adhère d'avance et avec plaisir à ce qu'ils

(1) Story, § 1286.

décideront. » Est-ce bien là le langage et l'attitude d'un homme d'État faisant montre de ses principes en toute occasion? Il viole ouvertement, selon lui, la Constitution et il sollicite le Congrès de le couvrir! Avait-il le droit de jeter l'odieux sur Hamilton en qualifiant d'hérésie pernicieuse l'opinion de ce grand citoyen sur le mode large et libéral d'interprétation de la Constitution? Mais ce ne fut pas la seule fois que cet esprit haineux et mal équilibré donna la preuve de son inconsistance et de son peu de respect de lui-même. Le temps pressait, à cause du délai assez rapproché accordé pour la ratification. L'on obtint du Sénat son agrément au traité sans objection. A la Chambre la constitutionnalité de ce traité fut habilement soutenue sans provoquer d'opposition sérieuse et, à la majorité de quatre-vingt-neuf voix contre vingt-cinq, les bills nécessaires pour assurer les engagements pris envers la France furent adoptés. Jefferson, abrité par le Congrès, ne songea plus à réclamer un amendement, passant ainsi condamnation sur les théories étroites en matière d'interprétation de la constitution (1).

Terminons sur ce point de droit public en disant que les pouvoirs du Congrès en cette matière ont été affirmés de nouveau par l'acquisition de la Floride, acquisition à laquelle tous les États ont donné leur approbation expresse ou tacite, comme pour mieux témoigner, dit Story, que « si une interprétation étroite des pouvoirs du gouvernement peut convenir aux idées spéculatives des philosophes ou à des intérêts accidentels des partis politiques, elle est incompatible avec les intérêts permanents de l'État et subversives des grandes fins de tout gouvernement : à savoir : la sécurité et l'indépendance du peuple (2) ». C'était la meil-

(1) Voir sur ce sujet : *Correspondance de* JEFFERSON, vol. IV, p. 1-2-3, *Lettres* du Dr STIRBEY; STORY, *Commentaries*, § 1286 et suiv. et note de COOLEY sur ce paragraphe et HILDRETH, *History*, vol. V, p. 481 et 488. — (2) STORY, § 1287-1288 et note de COOLEY, qui rappelle une circonstance curieuse des préliminaires de l'admission de l'État de la Louisiane dans l'Union, c'est-à-dire d'une petite partie du territoire de ce nom acquis de la France. A cette occasion, des protestations énergiques

leure critique de la conduite de Jefferson dont les systèmes s'assouplissaient aisément aux exigences de ses intérêts.

SECTION IV

Du pouvoir de mettre embargo.

En 1807, pendant la guerre à outrance qui se poursuivait entre la France et l'Angleterre, particulièrement dans l'Océan Atlantique, sans beaucoup de respect pour les neutres, Jefferson, alors Président des États-Unis, demanda au Congrès d'ordonner l'embargo sur les vaisseaux et navires existants dans les eaux de l'Union ou dans sa juridiction chargés à destination de ports étrangers. Il ne s'agissait, disait-il, que d'une mesure préventive destinée à protéger le pavillon américain sans affecter un caractère hostile à aucune nation. Le Congrès, entraîné par l'ascendant de Jefferson, précipita ses résolutions et ordonna l'embargo, portes closes, sans enquête préalable, contrairement à tous les précédents. Aucune limite de temps ne fut assignée à cette mesure. Du Congrès seul il dépendait de la faire cesser lorsqu'il le jugerait à propos. L'embargo, ainsi improvisé, portait un coup funeste à la marine des États de l'Est dont elle était la principale source de fortune. Aussi souleva-t-il dans cette région de vifs ressentiments contre Jefferson qui, une fois de plus, reniait les principes qu'il avait si souvent professés et qui consistaient à n'appliquer les pouvoirs explicites du Congrès que

s'élevèrent contre l'admission qui était, disait-on, contraire à l'esprit de la Constitution. Josiah Quincy, l'un des membres de la Chambre envoyé par le Massachusetts, se montra l'un des plus violents dans son opposition. « C'est mon opinion bien réfléchie, s'écria-t-il, que si le bill passe, les liens de l'Union seront virtuellement rompus. Les États qui la composent seront dégagés de toute obligation morale les uns envers les autres, et ce sera le droit aussi bien que le devoir de plusieurs d'entre eux de se préparer à une séparation amiable, s'ils le peuvent, violente s'ils le doivent! » N'est-ce pas, à distance, le premier coup de tocsin de la sécession, donné par qui? Par un État de l'Est? Voir *Life of Josiah Quincy*, by Edmond Quincy, p. 206 et Tyler's *Memoir of Chief Justice Taney*, p. 333.

dans leur acception la plus étroite. Alors se posaient deux questions : Le Congrès a-t-il l'autorité nécessaire pour ordonner l'embargo ? Quelle en est la source ? En supposant l'affirmative, cette autorité est-elle sans limite de durée? La Cour suprême des États-Unis, saisie d'un litige où ces questions étaient agitées, déclara que le pouvoir du Congrès était souverain en ce qui concernait les rapports du commerce sous les seules limitations contenues dans la Constitution ; que les lois prohibitives ou suspensives du commerce et l'embargo rentraient dans le cercle de son domaine discrétionnaire quant à la durée aussi bien qu'à l'étendue et au mode d'exécution. Les mesures de salut public trouvent toujours beaucoup d'écho dans un pays; aussi celles-ci furent-elles bien acceptées, sauf dans l'Est, dont les intérêts étaient gravement atteints et qui comprenait difficilement que le pouvoir de réglementer le commerce comportait celui de l'anéantir en le prohibant d'une façon permanente avec l'étranger (1).

SECTION V

Du pouvoir de protéger l'industrie du pays.

La Constitution ne renferme aucune disposition explicite autorisant le Congrès à protéger les manufactures du pays contre la concurrence étrangère. Mais est-il possible d'admettre que la Convention ait perdu de vue un intérêt aussi grave et qu'elle ne l'eût point abrité par un des pouvoirs spéciaux conférés au Congrès? Non, assurément, disaient les partisans de la protection. Le droit de lever des taxes de toute nature a pour but non seulement de payer les dettes, mais encore de pourvoir à la prospérité du pays. Puis, au Congrès appartient explicitement l'autorité nécessaire pour régler les rapports de commerce avec l'étranger. Il en résulte que ce corps politique est

(1) Voir sur ce sujet : Story, § 1289 et suiv.; *Case of U. S. versus the Brig William* (v. Hall's *law Journal*, 255, et Hildreth, *History*, vol. VI, p. 37 et suiv. L'embargo ordonné en 1807 dura jusqu'en juin 1809.

suffisamment armé pour combattre l'influence destructive des manufactures étrangères sur l'industrie du pays. De tout temps, le droit de *self-defence* s'est exercé, non seulement en Amérique, mais encore chez tous les autres peuples. Ordonner les rapports de commerce ne peut être interprété dans un sens restrictif, abstraction faite de l'industrie, même de l'agriculture dont les produits sont destinés à la vente. Si les États manufacturiers n'avaient pu compter sur une protection suffisante, ils n'auraient jamais adhéré à la Constitution. Mieux eût valu pour eux garder leur indépendance et traiter directement avec l'étranger. Il était d'ailleurs de la politique la plus élémentaire, si l'on voulait que l'Amérique s'élevât dans les arts industriels, de soutenir les efforts des habitants vers ce but et d'empêcher toute concurrence qui les rendrait à toujours tributaires de l'Europe.

Cette solide argumentation était combattue par le système d'interprétation restrictive de la Constitution, soutenu et abandonné tour à tour par Jefferson, au gré de ses intérêts et de ses passions politiques. Les adversaires de la protection se composaient principalement d'un petit groupe d'États que ce système pouvait blesser dans leurs intérêts essentiels, en tant qu'exportateurs principalement, et ne recevant en échange de leurs denrées que des produits des manufactures d'Europe. Tout droit protecteur, perçu à l'entrée de ces marchandises, en augmenterait le prix de revient et la valeur vénale, au grand avantage des manufactures de l'Est, qui leur feraient une concurrence redoutable et, conséquemment, au préjudice des consommateurs, victimes de ce monopole. La question devenait ainsi tout à la fois une question d'intérêt régional, une question d'économie politique et de parti. A l'appui de ces prétentions, on objectait que le pouvoir de lever des taxes, sur lequel on voulait greffer le droit de protection, ne pouvait être separé de l'idée de pourvoir simplement aux dépenses et à la prospérité du pays. Si des surélévations de taxes avaient lieu dans un but de représailles contre des mesures hostiles

de l'étranger, rien ne serait plus légitime, comme rentrant dans le pouvoir de régler et ordonner le commerce et d'organiser la défense du pays. Mais s'agissait-il seulement de favoriser les manufactures d'une région, abstraction faite de l'intérêt général ou, plutôt, contrairement à cet intérêt, le Congrès y était impuissant. Une proposition avait été soumise à la Convention d'autoriser ce corps politique à créer des corporations, à accorder des récompenses et des immunités pour l'avantage de l'agriculture, du commerce et des manufactures, et, quoique un comité eût été chargé de faire un rapport sur ce sujet, il n'y fut donné aucune suite, d'où il fallait conclure que les pouvoirs invoqués par les États manufacturiers devaient être interprétés dans un sens restrictif et non autrement. Quoi qu'il en soit, l'interprétation libérale de la Constitution a prévalu dans l'opinion du pays et dans la pratique. Il est reconnu depuis longtemps que le Congrès n'est contenu dans l'exercice du pouvoir de protéger les manufactures par d'autres limites que celles du bien public dont il est seul appréciateur (1).

SECTION VI

Du pouvoir de punir.

La section 8 de l'article 1er de la Constitution énumère divers cas dans lesquels le droit de punir est expressément conféré au Congrès, à savoir quand il s'agit de crimes de contrefaçon de la monnaie du pays, de crimes commis dans les hautes mers ou contre la loi des nations, ou bien encore dans les lieux affectés à un service public soumis à la juridiction exclusive de l'Union et, enfin, au cas de trahison. Mais il est d'autres offenses dont la répression appartient au Congrès implicitement, comme sanction des lois qui contiennent des prescriptions en faveur du pays tout entier ou d'un servic public fédéral. Telles sont les

(1) Voir Story, § 969 et le *Report on manufactures* d'Hamilton en 1791. V. Hamilton's *Works*, p. 230, édition de 1810.

violations des lois concernant le revenu de l'Union, le commerce avec les Indiens, les règlements sur le service des postes, les offenses contre le gouvernement fédéral, contre ses fonctionnaires, etc. (1).

Nous ne pousserons pas plus loin cette étude sur le sujet des pouvoirs implicites du Congrès, matière très délicate, fertile en controverses, quoique de nombreux monuments de jurisprudence aient fixé bien des incertitudes. Nous n'avons voulu faire rien autre chose que poser des jalons pour ceux qui entreprendraient de pénétrer plus avant dans l'étude des problèmes nés et à naître de la Constitution.

(1) WALKER *on American law*, p. 183.

CHAPITRE XX

POUVOIRS DU CONGRÈS DONT L'EXERCICE PARALLÈLE, MAIS RESTREINT, EST PERMIS AUX ÉTATS.

L'autorité conférée au gouvernement des États-Unis est généralement exclusive de toute participation des États, sans parler des prohibitions imposées à ceux-ci d'une manière expresse par la Constitution. Cependant l'on admet, par suite de déductions tirées des principes généraux, qu'une partie des pouvoirs du Congrès peut être exécutée par les États eux-mêmes, mais dans des limites que comporte le but qu'ils se proposeraient. Ce sont, à vrai dire, dans ce cas, des pouvoirs similaires plutôt que concurrents avec ceux du Congrès. Ici, l'on ne vise qu'un intérêt purement local restreint. Là, au contraire, on se propose un but fédéral embrassant l'Union tout entière. Nous allons expliquer ceci par des exemples. Soumettre la matière des faillites et banqueroutes à une règle uniforme, a fait l'objet, comme on l'a vu, d'un des pouvoirs confiés au Congrès. Mais ce n'est pas une prérogative exclusive, en ce sens que si ce corps politique venait à négliger ou à refuser de régler législativement cette branche de service, rien ne s'opposerait à ce qu'un État ne fît, par lui-même, une loi sur les faillites pour les besoins de ses propres habitants. Toutefois cet état de choses ne serait valable, aux yeux de la justice, que sous plusieurs restrictions : 1° la législation locale n'aurait aucune autorité en dehors de l'État ; 2° elle ne pourrait atteindre que les citoyens résidents de ces États ; 3° et aussitôt que le Congrès reprendrait en mains l'exercice de son pouvoir fédéral, toute législation particulière, qui serait contraire au statut général, se trouverait frappée d'impuissance pour l'avenir. L'État, dans l'hypothèse qui

vient d'être énoncée, ne commet pas d'usurpation ; il agit comme souverain, dans ses limites territoriales, sauf à lui à se soumettre, plus tard, à la loi fédérale qui pourrait intervenir en vue de l'uniformité réclamée par la Constitution. Plusieurs fois et à des époques très espacées, en 1800, en 1841, en 1869 et en 1874, le Congrès a tenté d'établir cette uniformité de législation sur les faillites et les banqueroutes ; mais toujours ses prescriptions ont rencontré des obstacles inhérents à la diversité des conditions existantes entre les États (1). L'une des plus caractéristiques consiste en ce que les habitants du Sud et en partie ceux de l'Ouest, étant simples agriculteurs, ne pouvaient, en cas d'insuccès de leurs affaires, invoquer le bénéfice des lois de faillite qui ne s'appliquaient qu'aux commerçants, tandis que ceux-ci groupés à l'Est, au Nord et un peu au Centre étaient autorisés, au moyen de l'abandon de leurs biens à leurs créanciers, quels qu'ils fussent, à affranchir leur passé et aborder une vie nouvelle. Cette inégalité choquante de condition dans les rapports d'États à États, et d'autres considérations encore, ont amené le Congrès à abolir pour l'avenir la législation de 1867 et celle de 1874, par un acte du 7 juin 1878 (2), qui replace les États dans leur condition première, c'est-à-dire dans une espèce de chaos, où chacun d'eux est maître, dans ses résolutions, de ne s'inspirer que de ses seuls intérêts assez souvent mal conseillés.

Quant à la milice, considérée au point de vue de l'autorité à laquelle elle est soumise, les §§ 15 et 16 de la section 8 de l'article 1er de la Constitution ont établi la ligne de démarcation d'autorité de l'Union et des États. Mais quoique au Congrès appartienne le pouvoir d'organiser, armer, et discipliner la milice, il est reconnu qu'à défaut

(1) Voir HILDRETH, vol. V, p. 509-510 ; le même, vol. VI, p. 677 ; WALKER, p. 141-142 ; acte du 26 juillet 1876, 44e congrès, 1re sess., ch. CCXXIV, p. 102 ; autre acte du 7 juin 1878 rapportant celui de 1876, 45e congrès, 2e session, ch. CLX, p. 99. — (2) Voir COOLEY, *Treatise on constitutional limitations*, sect. 294, et un acte du Congrès du 7 juin 1878, chap. LX.

ou au refus de ce corps politique d'y pourvoir, l'État aurait incontestablement le droit de procéder à cette organisation, d'armer et de discipliner sa milice particulière, pourvu que les mesures qu'il prendrait ne fussent pas en contradiction avec la législation nationale. Il s'agit ici d'un objet tout à la fois local et fédéral. La sécurité de l'État suffisait pour légitimer cette parité d'autorité, sauf au Congrès à statuer ensuite par voie de disposition générale.

L'État est aussi autorisé à faire des lois pénales contre les contrefacteurs de monnaie et contre ceux qui mettraient en circulation de la fausse monnaie. Quoique ces pouvoirs fassent partie de ceux conférés au Congrès, rien ici n'empêche l'action de l'État, parce que ces faits criminels n'intéressent pas moins les États séparés que l'Union en général. Toutefois la législation locale, dans ces circonstances, ne peut recevoir d'application que dans les limites territoriales de l'État où elle a pris naissance (1).

(1) Cooley, § 16, même traité.

CHAPITRE XXI

PROHIBITIONS FAITES A L'UNION ET AUX ÉTATS

Dans le but de mieux délimiter les deux domaines de l'Union et de l'État, la Convention a fait plus qu'énumérer les prérogatives du Congrès; elle a créé pour les deux souverainetés des restrictions et des prohibitions que nous exposerons séparément pour les bien faire apprécier.

SECTION PREMIÈRE

Prohibitions imposées au gouvernement de l'Union.

Quelques-uns des pouvoirs conférés au Congrès et les restrictions et prohibitions imposées au gouvernement de l'Union par la Constitution resteraient lettre morte pour le lecteur, sans le commentaire qui en révèle les motifs transactionnels. Quel que fût le désir des confédérés de s'unir plus étroitement et d'assurer le fonctionnement régulier du gouvernement général, des considérations de plus d'une sorte affectant diversement les États, ne pouvaient être perdues de vue dans les résolutions à prendre pour concilier l'adhésion de tous à l'œuvre de la Convention. C'est ainsi que la Constitution ne se borne point à poser les bases fondamentales du nouveau gouvernement, elle consacre encore l'accord intervenu entre tous les États sur leurs prétentions respectives, dérivant de la diversité de leurs conditions économiques, accord sans lequel le gouvernement nouveau eût été irréalisable. Tel est le trait particulier de la physionomie de la Constitution actuelle.

Les États de l'Est et du Nord se livraient principalement à la pêche, au commerce et à la navigation. Ceux du Centre, alors purement agriculteurs, n'avaient en vue générale-

ment que les céréales. Quant au Sud, il ne vivait que des produits du travail de ses esclaves, produits très riches, tels que le tabac, le riz et l'indigo, destinés principalement à l'exportation dont l'Est et le Nord étaient les agents. Si le Congrès était le maître absolu de réglementer le commerce et la navigation, il pourrait favoriser la marine américaine par des droits de protection et autres qui, en éloignant les bâtiments étrangers, contribueraient à l'élévation du fret et à la dépréciation des objets exportés. Le Sud s'opposait donc à l'octroi au Congrès d'un pouvoir illimité sur ce point; car il redoutait l'influence des grands États sur ce corps politique. Enfermé dans un cercle étroit d'idées, il ne comprenait pas que désarmer le Congrès d'une autorité complète dans les rapports internationaux, c'était abandonner le commerce et l'industrie de ce pays naissant à tous les hasards d'une concurrence désastreuse et ruiner à plaisir son avenir. A son propre point de vue, le danger qu'il prévoyait était exagéré ; car d'autres États étaient et deviendraient de plus en plus exportateurs, notamment les États en voie de formation à l'ouest, qui seraient pendant longtemps agriculteurs. Produisant pour l'étranger en grande partie, une solidarité d'intérêts s'établirait entre eux et le Sud et conjurerait des préférences illégitimes. D'ailleurs si les grands États étaient prépondérants dans la première chambre, il en était autrement au Sénat où l'égalité des suffrages permettait aux opprimés de se défendre. Ne pourrait-on se prévaloir encore du veto du Président des États-Unis sur toute mesure arbitraire? Ces raisonnements inclinaient le Sud vers de moyens termes que n'acceptaient pas encore les États du Nord et de l'Est. Le pouvoir qu'ils réclamaient pour le Congrès en ces matières devait être entier, sans restrictions. Ce point était vital; mieux valait se résoudre à la rupture de la Confédération que de se soumettre aux exorbitantes prétentions du Sud.

Là ne se bornaient point les dissentiments.

Ces derniers États demandaient que les exportations fussent à toujours exemptes de taxes, c'est-à-dire à l'abri des

atteintes du Congrès. Eux seuls, disaient-ils, en seraient passibles; car ils fournissaient seuls, ou à peu près, les objets exportés. Serait-il juste qu'il en fût ainsi? Autres étaient les taxes sur les importations qui intéressaient également les populations de tous les États; chacun devait y contribuer sans distinction. Ces raisonnements étaient fallacieux. D'une part, d'autres États que le Sud étaient exportateurs quoique dans une proportion bien moindre, mais qui devait s'accroître. Puis, dans l'état de détresse du pays, on ne pouvait faire fond sur les taxes directes; la principale ressource du gouvernement devait se tirer des droits de douane. Était-il admissible que les importations seules y fussent soumises? Où serait l'égalité devant l'impôt, lorsqu'il était constant que les marchandises importées se consommaient pour la plus grande partie au Nord, et non au Sud, où la population esclave vivait misérablement.

Le Sud voulait davantage encore; car il se sentait vulnérable de bien des côtés. Les États de cette région soutenaient que la culture de leurs produits réclamait impérieusement le travail des nègres dont le tempérament était en rapport avec le climat. Ils tenaient à s'assurer la continuation du commerce d'esclaves qui leur permettrait de combler les vides qui surviendraient dans leurs rangs. Le Congrès devait donc être privé du pouvoir d'abolir, même de restreindre les importations de cette nature de population. Les autres États protestèrent énergiquement contre cette prétention. Et d'abord, disaient-ils, l'esclavage en lui-même est odieux et devrait être aboli; mais, si la puissance du fait acquis s'oppose à cette mesure radicale, tout au moins doit-on mettre une digue à son expansion. C'est un devoir étroit de faire cesser les importations qui les feraient pénétrer partout, si l'on autorisait cette invasion, même dans l'Ouest où les bras manquent pour les défrichements. C'en serait fait de l'immigration des Européens qui répugnent au travail en commun avec les esclaves; et, du même coup, en perpétuant l'esclavage, on stériliserait cette vaste région qui est appelée à un magnifique avenir. En suppo-

sant même qu'on se résignât à ajourner la cessation des importations, le terme final devrait en être fort rapproché, et jusque-là les esclaves importés seraient passibles d'une taxe de capitation destinée à décourager ce commerce. Certains membres trouvaient même ce palliatif insuffisant et réclamaient des remèdes énergiques; car la Virginie et le Maryland, mais surtout le premier de ces États, se faisaient éleveurs d'esclaves et pourraient, dans un temps peu éloigné, alimenter le marché sans avoir recours à l'extérieur; à quoi aurait servi la prohibition des importations, si l'on ne frappait pas au cœur la reproduction des esclaves? Vainement objectait-on que la marine de l'Est et du Nord était intéressée au maintien de l'état de choses existant, car elle faisait la traite. Pareille considération ne pouvait prévaloir dans une assemblée où la majorité était antipathique, en principe, à l'esclavage.

Sur tous ces points controversés, les débats, en se prolongeant, tenaient en suspens d'autres sujets importants dont le sort était subordonné à la solution de ces graves questions. Les résistances de part et d'autre aigrissaient les esprits. Mais une considération grave obsédait tous les membres de la Convention : tant et de si laborieux efforts n'aboutiraient-ils qu'à un avortement? Quelle responsabilité n'encourrait point devant le pays, devant l'histoire, une assemblée composée d'hommes si éminents, qui se reconnaîtrait impuissante à conjurer les périls de la situation? Cette impuissance ne serait-elle pas un encouragement à la guerre civile dont les fauteurs n'attendaient qu'un signal pour mettre le pays en feu? C'est alors que se manifesta un merveilleux mouvement d'apaisement, de concorde, d'abnégation même, dont le souvenir ne s'effacera point des annales de ce pays.

On tomba d'accord de limiter la durée du commerce des esclaves (mais non l'esclavage), à l'année 1808, terme qui convenait tout à la fois au Sud et aux États maritimes. L'importation des esclaves fut soumise à une taxe, dont le maximum fut porté à 10 dollars par tête, dans le but de décou-

rager ce commerce, pure illusion qui ne pouvait abuser que les personnes étrangères à ce trafic dont les profits étaient immenses! Les exportations furent affranchies de toutes taxes, condition essentielle aux yeux du Sud. Défense fut faite au Congrès d'accorder aucune préférence aux ports d'un État sur ceux d'un autre État, et d'obliger un bâtiment partant d'un État pour une destination spéciale, à faire relâche dans un autre État, à y débarquer son fret, et à payer des droits quelconques. Sous le bénéfice de ces restrictions et prohibitions, on accorda au Congrès le pouvoir absolu de réglementer le commerce avec les puissances étrangères et d'État à État, aussi bien qu'avec les Indiens. Vu l'égalité de représentation des États au Sénat, le Sud renonça à réclamer une majorité exceptionnelle pour les bills concernant le commerce et la navigation.

Tels furent les traits saillants de ce compromis, le dernier intervenu sur l'application des principes d'une saine économie politique. Ils forment l'objet des §§ 3 et 13 de la section 8 de l'article 1er de la Constitution et des §§ 1, 5 et 6 de la section 9 du même article (1).

Le Congrès a été soumis encore à d'autres prohibitons, mais cette fois à titre de conservation des vraies doctrines constitutionnelles, quoique confondues sous la même section 9, avec des dispositions transactionnelles. Ainsi les §§ 2, 3, 4, 7 et 8 sont ainsi conçus :

Le privilège du *writ of habeas corpus* (ordonnance de mise en liberté) ne sera point suspendu excepté dans les cas de rébellion, d'invasion et dans les circonstances où la sécurité publique l'exigerait (§ 2).

Tout *bill d'attainder*, toute loi qualifiée *ex post facto* sont prohibés, § 3 (2).

(1) Madison, p. 1388, 1391, 1395, 1415, 1430, 1454, 1456 et *passim;* Hildreth, vol. III, p. 120. — (2) On entend par *bill d'attainder* un acte arbitraire de l'ancienne législation anglaise qui, pour des cas spéciaux préexistants de criminalité, infligeait la peine de mort ou la confiscation. Il y avait tout à la fois rétroactivité et confusion des pouvoirs. La Constitution a fait cesser cette énormité. Quant aux *ex post facto laws*, nous traiterons ce sujet au livre de *la justice*.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY CALIFORNIA

Aucune taxe de capitation ou autre taxe directe ne sera établie que dans les proportions indiquées par l'acte de recensement, ou d'après un dénombrement précédemment ordonné (§ 4).

Aucune somme ne sera tirée du Trésor public qu'en vertu d'une loi qui en déterminera l'application. Des états de recettes et de dépenses des deniers publics seront, de temps à autre, livrés à la publicité (§ 7).

Aucun titre de noblesse ne sera accordé par les États-Unis, et aucun fonctionnaire public, salarié ou non, ne pourra accepter, sans le consentement du Congrès, ni présent, ni émolument, ni fonction, ni titre d'aucune sorte, d'un roi, d'un prince ou d'un État étranger (§ 8).

Une des dispositions qui précèdent, celle relative à l'habeas corpus, nécessite quelques explications destinées à répandre la lumière sur une des garanties essentielles de la liberté personnelle des citoyens et sur la séparation des pouvoirs publics.

La prohibition de suspendre le privilège de l'habeas corpus étant rangée sous la section 9 de l'article 1er de la Constitution, consacré particulièrement à l'organisation du Congrès et à la description de ses pouvoirs, il semblait rationnel de conclure que, dans les cas exceptionnels prévus par ce paragraphe, au Congrès seul devait appartenir ce privilège de suspension. Cependant la question s'est élevée de savoir si le Président des États-Unis n'y aurait pas droit également, à raison de circonstances parfois urgentes, impérieuses, qui requerraient une prompte décision. Ce point délicat ne fut sérieusement controversé qu'à l'occasion de la guerre de Sécession. En effet, dès le 27 avril 1861, et avant qu'aucune loi ait été faite et publiée sur la matière, le président Lincoln adressa au général Scott et à d'autres commandants en fonction sur d'autres points du territoire des États-Unis des ordres de service dont le texte est intéressant à rapporter :

« Vous êtes, est-il dit, chargé de supprimer une insurrection contre les lois des États-Unis. Si, sur un point quel-

conque, ou dans le voisinage d'une ligne militaire destinée à conserver les communications libres entre Philadelphie et Washington, vous éprouviez une résistance qui rende nécessaire la suspension du writ d'habeas corpus, dans l'intérêt de la sécurité publique, vous êtes autorisé personnellement ou par l'intermédiaire d'un officier de service, à suspendre le writ partout où se manifestera cette résistance. »

En vertu de cet ordre un citoyen de Baltimore, arrêté sur l'accusation de trahison, fut renfermé dans un fort, dont le commandement était confié au général Cadwallader. Recours eut lieu immédiatement au chief justice (président) de la Cour suprême des États-Unis pour en obtenir un writ d'élargissement. Ce magistrat le délivra sans hésiter, avec ordre au commandant du fort de mettre le détenu en liberté. Celui-ci refusa de se soumettre à cette injonction, en déclarant que le privilège d'habeas corpus avait été suspendu par le Président, pour cause de salut public. Une contrainte fut décernée contre le général à raison de son refus d'obéir à la justice, mais il ne laissa point pénétrer dans le fort le fonctionnaire chargé de l'exécution de ce mandat. Le chief justice, voyant que ses ordres étaient méconnus, se borna à faire enregistrer sur les registres de la Cour son opinion sur le point litigieux, en protestant contre l'autorité prétendue du Président des États-Unis de suspendre le writ d'habeas corpus à sa discrétion, et il affirma que cette autorité n'avait été accordée qu'au Congrès, par la Constitution.

Ce fut le point de vives controverses parmi les hommes les plus compétents en matière de droit public; mais il ne s'en dégagea aucune solution. Cependant, le 3 mars 1863, le Congrès, qui s'était laissé devancer par le Président, chercha à regagner le temps perdu. Il déclara par un acte public que « ce haut fonctionnaire, pendant tout le temps de la rébellion, et lorsque dans son opinion la sécurité publique y serait intéressée, était autorisé à suspendre le writ of habeas corpus dans toute l'étendue de l'Union, et

que partout où cette suspension serait ordonnée, aucun officier de l'ordre militaire ou autre ne serait tenu de déférer à un writ et de rendre à la liberté un individu détenu par l'autorité du Président des États-Unis jusqu'à ce que celui-ci en eût ordonné autrement. Cet acte porte encore que tant que la rébellion n'aura point cessé, défense est faite aux Cours de justice de connaître d'actions d'habeas corpus en matière civile ou criminelle, contrairement aux ordres émanés du Président des États-Unis. »

Ce point constitutionnel n'a point été agité depuis. Cependant la question reste ouverte, car il n'appartient point au Congrès de la résoudre, mais au pouvoir judiciaire. Le Congrès a pu déléguer momentanément le pouvoir au Président, mais il n'a pu l'aliéner à toujours, ni le reconnaître à celui qui n'en est pas saisi formellement par la Constitution. On a dit avec raison que le pouvoir de suspension avait été expressément mentionné parmi ceux conférés au Congrès, mais qu'il n'en existait aucune trace dans l'énumération des attributions du Président. Celui-ci n'a reçu que des pouvoirs d'exécution, non de suspension ; or ces deux termes sont contradictoires : l'un est de l'ordre exécutif, l'autre de l'ordre législatif. D'ailleurs la suspension dans les mains d'un seul homme, même dans les cas autorisés qu'il pourrait faire surgir à plaisir, serait une arme dangereuse qui ouvrirait le chemin à la tyrannie.

Les constitutions d'État ont, pour la plupart, copié la rédaction de la Constitution des États-Unis, et quelques-unes ont déclaré en termes exprès que le pouvoir de suspendre les lois d'habeas corpus ne serait exercé que par les législatures (1). Cela équivaudrait en Angleterre à la suppression de la grande charte elle-même, suivant l'expression d'un publiciste anglais (2). D'autres constitutions plus explicites, disposent que le writ d'habeas corpus ne sera point suspendu, excepté par un acte de la législature en cas de rébellion, invasion, etc., quand la sûreté publique l'exige-

(1) Story, § 1341. — (2) May's *Constitutional History of England*, ch. xi.

rait (1). Enfin quelques constitutions plus jalouses encore des droits du peuple, refusent même à la législature le droit de suspension (2). Tel était du reste le sentiment de Jefferson avant son avènement à la présidence des Etats-Unis; mais, une fois aux affaires, ce fut lui qui le premier sollicita du Congrès un bill de suspension de l'habeas corpus. Il ne l'obtint point dans les circonstances qu'il invoquait à l'appui de sa demande. Le Congrès ne les jugea pas déterminantes (3).

SECTION II

Prohibitions imposées aux États.

De même que la Constitution restreint les limites de l'autorité du Congrès, de même aussi elle impose aux États diverses prohibitions de manière à prévenir les empiétements qu'ils seraient enclins à faire sur le domaine de l'Union ou les transgressions de la Constitution. Il y en a de deux sortes : les unes absolues, les autres conditionnelles.

Les premières défendent à l'État de conclure aucun traité, aucune alliance ou confédération, d'accorder des lettres de marque et de représailles, de battre monnaie, d'émettre des billets de crédit, de donner cours forcé à des valeurs autre que l'or et l'argent, de publier aucun bill d'attainder, aucune loi dite ex postfacto ou de nature à porter atteinte aux obligations nées de contrats, enfin d'accorder aucun titre de noblesse (art. 1, sect. 10, § 1er).

Les deuxièmes refusent à l'État le pouvoir de percevoir des droits de douane sur les importations et les exportations, seulement à moins que le Congrès ne l'y autorisât, et encore à la condition : 1° que le droit perçu serait nécessaire pour couvrir les frais d'inspection des marchandises importées ou exportées; 2° que si le produit de ces droits dépassait

(1) Constitutions du Michigan, art. 4, sect. 44; du Texas, art. 1er, sect. 10; du Tennessee, art. 1er, sect. 15, etc. — (2) Constitutions du Maryland, art. 3, sect. 55; de la Caroline du nord, art. 1er, sect. 21. — (3) Story, § 1342, note de Cooley.

les frais d'inspection, l'excédent reviendrait, non à l'État, mais au trésor des États-Unis, le Congrès restant toujours maître de contrôler et de reviser les lois faites à ce sujet. Enfin défense est faite à l'État, si ce n'est du consentement du Congrès, de lever aucun droit de tonnage, d'entretenir des troupes et des bâtiments de guerre en temps de paix, d'entrer en arrangement avec un autre État ou avec une puissance étrangère, d'entamer aucune guerre, excepté en cas d'invasion soudaine ou de danger imminent qui n'admettrait aucun retard (art. 1, sect. 10, § 2).

La Constitution ayant refusé au Congrès le pouvoir de taxer les exportations, par les motifs exposés plus haut, on est amené à rechercher pourquoi l'État a été autorisé à frapper d'une taxe ses exportations. La raison en est que l'État est considéré comme un bon juge de ses propres besoins et des moyens d'y faire face, sans pouvoir cependant s'affranchir de la tutelle du Congrès chargé de veiller aux intérêts généraux, et sous le bénéfice de restrictions destinées à empêcher les abus.

CHAPITRE XXII

PRÉROGATIVES DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Le pouvoir exécutif était envisagé diversement, quant à la variété et à l'étendue des prérogatives à lui conférées aux yeux de tous. Ce rouage était indispensable dans l'organisation générale. Mais on se divisait lorsqu'il s'agissait de délimiter son domaine. Élu du peuple de tous les États avec charge de représenter le pays au dehors, d'assurer l'exécution des lois et de faire régner l'ordre à l'intérieur, il ne pouvait dans cette situation être réduit à un rôle effacé sans force réelle. D'un autre côté, en développant son cercle d'action, n'allait-on pas préparer la voie aux usurpations? La pondération des pouvoirs a toujours été l'écueil où sont venus se heurter, quelquefois se briser, les assemblées chargées de régler les destinées d'une nation. Et si l'on ne doit pas oublier que le chef du pouvoir exécutif, s'appuyant sur une large base, peut céder à un impérieux besoin d'agrandissement de sa situation, les assemblées délibérantes n'ont pas moins de tendance vers les envahissements. C'est en équilibrant avec prudence ces deux forces antagonistes que les peuples réussissent à échapper à ce double danger. La Convention américaine, en s'efforçant de donner à l'Union une forte organisation, eut toujours présentes à l'esprit, et pour ainsi dire simultanément, toutes les faces du problème à résoudre pour l'organisation des deux pouvoirs législatif et exécutif, et pour les rapports à établir entre eux. Cette assemblée revenait incessamment de l'un à l'autre comme on l'a dit, et croyait n'avoir jamais assez fait pour donner à la chose publique les garanties nécessaires de responsabilité, d'harmonie et de durée.

Le Président fut investi de deux natures de pouvoirs

entièrement distincts. Les principaux étaient de l'ordre exécutif; les autres avaient trait à l'action législative. Quant aux premiers, il y avait lieu de distinguer ceux dont l'exercice pouvait être et fut remis à lui seul, sans partage, d'avec les autres, très importants, qui parurent réclamer le concours du Sénat.

SECTION PREMIÈRE

Pouvoirs non sujets à partage.

Le Président fut institué commandant en chef des forces de terre, des forces maritimes de l'Union et de la milice des États, lorsque celle-ci serait mise sur pied et appelée au service des États-Unis. Il reçut aussi le pouvoir d'accorder seul des sursis d'exécution et des grâces pour les offenses commises contre le pays, à l'exception cependant de celles jugées par le Sénat par suite d'impeachment. Le commandement de l'armée et de la milice pouvait sans danger être remis au Président seul, dès qu'il ne dépendait pas de lui, mais du Congrès, de déclarer la guerre, de fixer le contingent de l'armée et de la marine et le budget à y appliquer, et d'appeler la milice au service actif. Quant à la prérogative de faire grâce, mieux valait en doter le Président, elle rentrait effectivement dans le domaine exécutif. En cas d'abus, ce haut fonctionnaire restait exposé à l'impeachment (art. 2, sect. 2, § 1).

Quoique mis à la tête des forces de terre et de mer, le Président n'a pas seul la nomination aux grades. Ses choix appellent nécessairement la ratification par le Sénat, comme pour les autres fonctionnaires, à moins que, pour certains d'entre eux d'un ordre inférieur, il n'en ait été autrement ordonné par une loi (1). On sentait le besoin d'un pouvoir exécutif; on le redoutait en même temps; aussi ne laissa-t-on pas à lui seul le choix des officiers qui seraient ses favoris et deviendraient peut-être des auxi-

(1) Story, § 1536.

liaires dans ses entreprises criminelles contre la chose publique.

D'un autre côté le patronage du Président a été très agrandi par une disposition de la Constitution autorisant le Congrès à lui déléguer, pour l'exercer seul, le pouvoir de nommer aux emplois d'un ordre inférieur, qui seraient spécifiés. Même faveur a été accordée, en ce qui concerne les chefs des départements ministériels pour tous leurs employés, et aux cours de justice pour les greffiers et les *reporters* attachés à leurs juridictions (art. II, sect. 2, § 2). Nulle part on ne trouve indiquée la ligne séparative des emplois dits inférieurs d'avec ceux qualifiés supérieurs, en sorte que le Congrès a une grande latitude d'interprétation causée par le vague des termes employés dans la Constitution. Le nombre des emplois inférieurs, dont les titulaires sont nommés par le Président et par ses ministres seuls et sans contrôle, est très considérable. Nous en verrons plus tard un exemple frappant, lorsque nous parlerons du service des postes (1). Il en résulte un patronage dangereux pour la chose publique; car, pour ces emplois, le pouvoir de révocation est corrélatif de celui de nomination; nulle garantie de stabilité n'est assurée aux fonctionnaires et la menace de révocation est toujours suspendue sur leurs têtes, surtout au moment de l'élection présidentielle. Cette instabilité est incompatible avec la liberté et la dignité du citoyen. Certaines garanties devront être données à ces serviteurs du pays, si l'on veut protéger leurs moyens d'existence, et relever les caractères trop portés à l'abaissement dans ces circonstances critiques. Si la corruption, dit un auteur américain, doit un jour détruire le glorieux édifice de la Constitution, c'est par cette avenue qu'elle y pénétrera (2).

(1) Voir *The report of the Postmaster general for the fiscal year ended June* 30, 1880, p. 7, qui porte le nombre du personnel de cette administration à 60 000 hommes. — (2) WALKER, p. 99, et STORY, § 1636.

SECTION II

Pouvoirs exigeant l'adhésion du Sénat.

La Constitution a encore confié au Président des États-Unis le pouvoir d'accomplir certains actes d'une réelle gravité, non pas seul, mais de l'avis et avec le consentement du Sénat, à savoir : conclure des traités, nommer les ambassadeurs et autres ministres et les consuls, les juges de la Cour suprême et autres fonctionnaires des États-Unis, civils et militaires, à la nomination desquels il n'aurait pas été autrement pourvu, et qui seraient institués par la loi. Une distinction a été faite quant au mode de concours du Sénat. S'agit-il de la conclusion d'un traité, matière de grande conséquence, l'approbation de cette assemblée politique n'est valable qu'autant qu'elle est donnée, à la majorité des deux tiers des membres. Dans toute autre circonstance, la majorité simple suffit (art. 2, sect. II, § 2).

De bonne heure, l'on a mis en question si un traité régulièrement conclu pouvait embrasser des rapports commerciaux et être obligatoire sur ce chef pour la nation et pour le Congrès ou plutôt pour la première Chambre du Congrès, qui y est étrangère? D'un côté, l'on prétendait qu'à ce corps politique seul, le Congrès des deux Chambres, appartenait incontestablement le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères, et que, si un traité, œuvre du pouvoir exécutif, tentait d'envahir ce domaine, il commettait une usurpation. Il devait donc être limité à d'autres matières à moins d'une sanction du Congrès. A cette argumentation l'on répondait que le pouvoir de réglementer le commerce ne devait s'entendre que de ces mesures générales qui posent les bases des rapports commerciaux à l'intérieur comme à l'extérieur; mais que si, dans le but d'obtenir certains avantages d'une puissance amie, il convenait de lui en concéder d'autres, à titre de réciprocité ou autrement, c'est au Président seul qu'il appartenait de négocier et de conclure un accord avec

l'assentiment du Sénat; car aucun article de la Constitution ne limitait les matières sur lesquelles un traité pouvait porter. Cependant, répliquait-on, s'il s'agissait d'engager les finances du pays en retour d'avantages stipulés par un traité, le recours au Congrès était indispensable. Pourrait-on soutenir que son intervention dans ce cas, ne serait plus qu'une affaire de forme qui réduirait la première Chambre à un rôle subalterne; le croirait-on surtout, alors que tant d'efforts avaient été faits en vue d'assurer à la première Chambre l'initiative en matière d'impôts pour garantir le revenu du gouvernement? Ce serait le renversement de tous les principes (1). Les adversaires de ce système disaient que le secret et la promptitude que réclamaient les négociations avaient fait exclure la Chambre de toute participation à ces négociations. L'admettre à refuser, après coup, l'exécution d'un traité, serait une inconséquence que n'avait pu commettre la Convention; car cette Chambre se saisirait indirectement d'un pouvoir qui lui avait été refusé et discréditerait à plaisir deux organes essentiels du gouvernement. Le concours du Sénat, statuant à la majorité exceptionnelle des deux tiers de ses membres, avait paru offrir toute garantie aux intérêts du pays. L'on ne pouvait aller au delà, sous peine de fausser l'esprit de la Constitution. Or, tout traité régulièrement fait, étant, par l'article VI de cet acte solennel, qualifié loi suprême du pays, il cesserait de l'être si une loi du Congrès, d'un moindre caractère, pouvait le détruire. Quoi qu'il en soit, l'interprétation de ce texte de la Constitution a été donnée par Washington lui-même, pendant sa présidence. Il avait en 1794, d'accord avec le Sénat, conclu avec l'Angleterre un traité qui réglait les rapports de commerce entre les deux pays. La Chambre des représentants réclama la com-

(1) D'après l'art. 2, sect. II, § 2, de la Constitution, le Président a le pouvoir de conclure des traités. C'est ainsi qu'il en a passé un grand nombre avec les tribus indiennes. Mais on verra au livre consacré aux Indiens que la première Chambre a retiré ce pouvoir au Président, pour l'exercer, elle seule, sans son concours.

munication du traité ; mais le Président s'y opposa en disant qu'il avait agi dans la limite de ses pouvoirs et qu'il ne pouvait déférer à la demande qui lui était adressée. Il invoquait d'ailleurs cette particularité qui lui était personnellement connue, à savoir : que la proposition avait été faite dans la Convention de ne rendre un traité obligatoire pour les États-Unis, qu'autant qu'il avait été ratifié par une loi, et que cette proposition avait été rejetée en termes explicites (1). La Chambre protesta ; mais le traité n'en reçut pas moins son exécution. Les mêmes débats furent renouvelés à l'occasion du traité fait avec la même puissance, en 1815 ; mais cette fois la Chambre reconnut d'une manière précise la force obligatoire des traités conclus conformément à la Constitution (2). Ce point de droit constitutionnel semblait désormais fermement établi, lorsqu'on chercha à le remettre en question à une époque plus rapprochée de nous. Le président Johnson avait conclu en 1867, avec l'assentiment du Sénat, un traité aux termes duquel la Russie cédait la région d'Alaska aux États-Unis, moyennant un prix de 7,200,000 dollars, payable aux époques convenues. Vainement la Chambre demanda-t-elle communication des pièces relatives à cette négociation ; il n'y fut point obtempéré, et cependant l'allocation nécessaire n'éprouva aucune résistance, sans qu'on puisse induire de cet acte d'exécution une adhésion bien nette au principe de l'autorité absolue du traité (3).

On a vu que le Congrès avait été autorisé à déléguer au Président et à ses ministres le pouvoir de nommer seuls et sans contrôle les titulaires d'un grand nombre d'emplois qualifiés inférieurs. Il en devait être autrement pour les fonctions d'ordre supérieur, notamment en ce qui concernait les membres des cours de justice appelés à jouir du

(1) Voir *Journal of Convention*, 283, 325, etc. ; MARSHALL, *Life of Washington*, vol. V, ch. VIII, p. 654. 658 ; ELLIOTT, *Debates*, vol. II, p. 273, 279. — (2) STORY, § 1841 ; HILDRETH, *History*, vol. IV, p. 385 et suiv. et vol. VI, p. 594. — (3) COOLEY, note sur le § 1841 de STORY. Le traité porte la date du 30 mars 1867, il a été ratifié le 28 mai suivant.

bénéfice de l'inamovibilité. La Convention ne pouvait fermer les yeux sur le danger de confier à un seul homme des choix aussi importants. En effet, si le Président était seul armé de ce pouvoir, il acquerrait bientôt une autorité despotique dangereuse pour les libertés, en s'appuyant sur ces auxiliaires dociles, soutiens aveugles de sa réélection. Il fallait le garantir contre lui-même en pareil cas, et ce ne serait pas trop, suivant de bons esprits, du concours du Sénat pour l'y aider. Les membres de cette assemblée, en rapport direct avec les législatures et avec les membres influents de leurs États respectifs, pourraient mieux éclairer son choix que s'il cherchait ailleurs ses sources d'information. Ces motifs, déterminants pour les uns, n'entraînaient point la conviction chez les autres. D'après ceux-ci la médaille avait un revers qu'il fallait voir de près. Le concours du Sénat aurait pour première conséquence de soustraire le Président à la responsabilité de ses choix. Les membres de cette assemblée n'auraient pas moins que lui le souci de leur réélection, et au lieu d'être guidé, ce haut fonctionnaire serait plutôt égaré par cette tutelle intéressée. Au moyen de l'intervention du Sénat, l'idée fédérale tendrait à pénétrer davantage dans le gouvernement, bien loin de s'amortir; les occasions de désaccord se multiplieraient par le nombre toujours croissant des nominations nécessitées par le service, et si le Président voulait faire prévaloir ses prérogatives, il susciterait des jalousies, des ressentiments qui abaisseraient le caractère des deux pouvoirs et engendreraient des conflits. Ne serait-il pas impolitique et dangereux de créer des causes de contension entre ces deux organes du gouvernement, pour le cas où le Sénat, transformé en cour de justice, aurait à prononcer sur le sort politique du Président accusé par voie d'impeachment? Que si, au contraire, ambitieux d'une réélection, celui-ci cherchait à se ménager l'appui du Sénat, il en deviendrait bientôt le flexible instrument, et le pouvoir de nomination serait déplacé à l'abri d'une responsabilité mensongère. Déjà pourvu d'une autorité fort étendue, le Sénat absor-

berait en grande partie l'un des deux autres pouvoirs et détruirait l'équilibre si péniblement cherché par la Convention. Quelques membres de cette assemblée, frappés de ces considérations, proposaient de substituer à ce contrôle celui d'un conseil spécial qui serait institué auprès du Président; mais la consistance de ce nouvel organe ne pourrait équivaloir à l'influence du Sénat et était critiquable à plusieurs égards. On préféra, faute de mieux, le concours de ce corps politique, qui fut rendu obligatoire pour sanctionner les choix faits par le Président pour les hauts emplois du gouvernement et pour d'autres à l'égard desquels il n'aurait pas été statué autrement et qui seraient créés par une loi (art. II, sect. 2, § 2).

Le contrôle du Sénat s'applique même à la nomination des ministres du pouvoir exécutif. Il peut sembler étrange que le citoyen qui a été élevé à cette haute situation par le suffrage du pays tout entier, et qui est responsable envers lui, ne soit pas libre du choix de ses conseillers immédiats, alors surtout que la Constitution le laisse libre de prendre et de suivre ou non leurs avis, et que ces ministres ne forment pas constitutionnellement un cabinet dans le sens européen. Le Président peut les réunir en conseil pour mieux couvrir sa responsabilité; mais, en agissant ainsi, il fait acte de prudence et ne se soumet point à l'accomplissement d'un devoir. On verra plus loin que les prévisions de ceux qui étaient opposés à l'intervention du Sénat, en matière de nominations aux emplois publics, se sont vérifiées en partie, et qu'une lutte énergique est engagée pour retenir cette assemblée dans des limites qu'elle n'aurait jamais dû franchir.

Si l'on recherche maintenant quels fruits ont porté les sages délibérations de la Convention sur ce point, on reconnaîtra toute la supériorité des hommes qui en faisaient partie, sur les politiciens d'aujourd'hui, et combien les combinaisons hypothétiques ont peine à se défendre contre les tentatives de l'égoïsme, et surtout contre le machiavélisme des partis. Un savant auteur américain, que nous avons

eu et que nous aurons encore souvent occasion de citer à cause de sa profonde érudition, de sa perspicacité et de la droiture de son jugement, nous dira son sentiment sur les déviations de l'esprit public :

« Nous sommes obligés, écrit-il, de confesser que l'on a été graduellement amené à comprendre que les nominations aux emplois sont, en général, les profits des membres du Congrès qui appartiennent au parti dominant, et doivent être distribués d'après des considérations personnelles où il paraît sous-entendu que, pour les autres, la recommandation d'un membre doit affranchir le Président de toute responsabilité pour le choix à faire dans le district où ce membre a été élu, et qu'il lui suffit d'invoquer pour cela des motifs personnels ou de parti. Lorsque ces causes égoïstes prévalent, l'expérience montre qu'elles subalternisent toutes les autres, et le service public est dégradé et corrompu, parce que les fonctionnaires sont choisis et révoqués dans l'intérêt d'un parti ou d'un *politicien* et non en vue du bien du pays. Cette déplorable pratique n'a pas été l'œuvre d'un seul président ou d'un seul parti, et il y a eu des cas de notoriété publique où des personnes ont été nommées à des emplois de premier ordre qu'elles étaient complètement incapables de remplir, quoiqu'elles reçussent pour cela des émoluments élevés, alors que des employés subordonnés ne touchant qu'un maigre salaire faisaient le service de leur supérieur. »

L'auteur termine en disant que les dispositions récemment arrêtées concernant le service public cherchent à appliquer un remède à ce grave danger et à ce scandale, mais qu'on ne peut se dissimuler que, jusqu'à présent, il ne s'est manifesté aucune propension générale parmi les politiciens du pays à laisser s'échapper cette main-mise (*grasp*) des partis sur les dépouilles des fonctionnaires (*spoils of offices*) » (1).

(1) Cooley, *Note on* § 1533 *of the Story's commentaries*. Pendant la présidence de M. Cleveland, la sagesse et la fermeté de ce magistrat a imprimé une direction sage et honnête à la nomination aux offices

La Convention, après avoir réglé les conditions de nomination aux emplois publics, a passé sous silence les révocations. Cette lacune n'a été comblée que par des inductions plus ou moins justifiées. Une seule fonction est restée en dehors des débats, c'est la magistrature qui, étant abritée par l'inamovibilité, n'a point à redouter cette mesure, sauf par les voies exceptionnelles de l'impeachment. Aucune autre fonction ne jouissant de ce privilège, on a dû considérer les titulaires de chacune d'elles comme sujets à révocation. Mais sur la question de savoir entre les mains de qui se trouvait le pouvoir de révoquer, on a fait une première distinction. Pour les emplois d'un ordre qualifié inférieur, à la nomination desquels le Congrès a pourvu, en l'attribuant soit au Président seul, soit aux ministres, soit aux cours de justice, il est de règle, comme on l'a déjà vu, que la révocation dépend du bon plaisir de celui qui a fait le choix, à moins qu'il n'ait été autrement statué par une loi. Nous ne parlons point ici des fonctions militaires qui sont régies par des lois spéciales.

Mais la question la plus grave était de savoir si le fonctionnaire nommé par le Président, avec l'assentiment obligé du Sénat, pouvait être révoqué sans le concours de cette assemblée? Cette question fut controversée dans la première session du Congrès en 1789, à l'occasion de la création des trois départements ministériels, les seuls jugés alors nécessaires par l'expédition des affaires du gouvernement : (*the foreign affairs* — les affaires étrangères, — *the treasury* — la trésorerie, — *the war* — la guerre).

En faveur du concours du Sénat, l'on soutenait que le pouvoir de révoquer était implicitement contenu dans celui de nommer, et que, conséquemment, l'assentiment du Sénat était nécessaire dans les deux cas. En décrivant l'autorité du Président, on avait cherché plutôt à la circonscrire qu'à l'étendre, bien loin de la rendre discrétionnaire. Ce serait aller à l'encontre de l'esprit qui avait dirigé la

en résistant aux prétentions illégitimes du Sénat et même de son propre parti.

Convention, que de remettre à ce haut fonctionnaire seul un patronage aussi dangereux, qui lui permettrait de corrompre ses subordonnés par l'intimidation. Au contraire, le concours du Sénat étant obligatoire pour les révocations, on donnerait à ceux-ci une grande sécurité, et le Président serait retenu dans ses entreprises contre la chose publique. Enfin, l'on n'aurait point à redouter ces brusques changements dans le personnel, qui accompagneraient nécessairement l'arrivée au pouvoir d'un nouveau Président, toujours empressé à doter des favoris et à récompenser les soutiens zélés, souvent trop zélés, de son élection.

D'un autre côté, l'on disait que la faculté de révocation était et devait être une dépendance du pouvoir exécutif; elle était nécessaire au chef du gouvernement pour réprimer à temps les malversations et les abus d'autorité de toute sorte qui réclament souvent des mesures promptes et énergiques. Cette considération aurait plus de gravité encore, si le Sénat n'était pas en session au moment d'agir. L'homme, ajoutait-on, qui a conquis les suffrages de tout un pays ne saurait être mis en suspicion en pareille circonstance, lorsque des pouvoirs bien autrement considérables sont confiés à son honneur. D'ailleurs, en cas d'abus, il serait sujet à l'impeachment. Telle était en 1789 l'opinion de Madison, l'homme éminent qui prit une si grande part aux travaux de la Convention. Telle fut aussi celle que consacra le Congrès. Mais la majorité en sa faveur fut très faible. Peut-être même eût-elle tournée dans un sens contraire sans les égards qu'en toute circonstance le Congrès voulait témoigner à Washington, alors Président des États-Unis (1).

L'expérience a prouvé que l'une et l'autre des thèses soutenues en faveur d'un pouvoir sans contrôle ou d'un contrôle sans mesure, pouvaient être également un danger pour les institutions. Ainsi l'on a vu le pouvoir de révoca-

(1) Story, § 1541 et suiv.

tion sommeiller, ou à peu près, sous Washington et sous John Adams, puis se donner ample carrière sous l'autoritaire Jefferson dans le seul but de satisfaire son ambition ou ses ressentiments (1). Un apaisement se fit sous Madison, Monroe et John Quincy Adams, esprits mieux équilibrés, comprenant mieux aussi la dignité de leur pouvoir. Après eux vint Jackson qui, caractère absolu, abusant de la popularité qu'il devait à ses succès militaires contre les Anglais, fit une hécatombe de fonctionnaires pour rendre disponibles des emplois dont il voulait gratifier ses créatures, en récompense de leur servilité, pour étendre successivement son autorité. Depuis lors, l'abus ne fit que grandir jusqu'en 1867, époque à laquelle les choses prirent une direction différente. Le Congrès, alors et depuis, conféra au Sénat le patronage qui lui avait été dénié en 1789, et dont il abusa à son tour, comme on le verra bientôt. Les circonstances qui amenèrent ce changement radical méritent d'être rapportées ici, comme un trait caractéristique des mœurs politiques.

SECTION III

Conséquences du partage des pouvoirs du président.

La mort imprévue et violente de Lincoln vint saisir le vice-président Johnson de la présidence effective de l'Union. Le Congrès qui, pendant la guerre de Sécession, s'était trouvé armé d'une sorte d'omnipotence, vit, non sans un vif déplaisir, surgir un homme qui était peu disposé à laisser envahir son domaine. Celui-ci résista à ce

(1) « De tous les hommes d'État de la première période sous la Constitution, aucune figure n'est moins sympathique que celle de Jefferson. Plein de lui-même et de sa prétendue supériorité sur les autres, il ne leur épargne dans ses écrits, ni la malveillance, ni la calomnie, et en matière de gouvernement, il interpréta toujours la Constitution au gré de ses volontés, pratiquant souvent au pouvoir des doctrines très opposées à celles qu'il avait proclamées antérieurement, et foulant aux pieds, quand il y avait intérêt, les décisions judiciaires. » (Note de Cooley sur Story, § 1553).

qu'il considérait, à tort ou à raison, comme des empiétements sur ses fonctions. Dès lors, une lutte acharnée et bien peu digne se déclara entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de l'Union. Le Congrès attaqua Johnson dans les prérogatives qu'il tenait de sa charge, tant par tradition que suivant les interprétations antérieurement données. Ce corps politique prétendait que c'était abusivement et contrairement à la Constitution que le Président voulait révoquer seul ses ministres et les hauts fonctionnaires, sans prendre l'agrément du Sénat, ainsi que cela était nécessaire pour les nominations. Le Congrès réglementa donc cette matière par une loi qui ne pouvait recevoir, et qui ne reçut point l'adhésion du Président dont elle démantelait le pouvoir; mais le veto de celui-ci ne put tenir contre une majorité exceptionnelle qui lui fut opposée dans les deux Chambres. Cette loi du 2 mars 1867 porte que « tout individu tenant une fonction civile à laquelle il aurait été nommé du consentement du Sénat, ainsi que celui qui, réunissant les qualités requises, en serait pourvu par la suite, auraient droit d'occuper ces emplois jusqu'à la nomination de leurs successeurs faite dans la même forme que la leur, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par une loi. » Et afin qu'on ne puisse se méprendre sur la portée de cette innovation, la loi ajoute que « le secrétaire d'État, ceux du Trésor, de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, le Directeur général des postes et l'Attorney général, conserveront leurs fonctions respectivement pendant tout le temps de la présidence de celui qui les avait nommés, et même un mois plus tard, à moins qu'ils n'aient été révoqués, de l'avis et du consentement du Sénat. »

Par suite de cette loi vraiment arbitraire, qui ajoutait au texte de la Constitution, le président Johnson se trouva réduit à subir un ministre de la guerre qui n'avait pas sa confiance et bravait son chef, au point d'entraver l'exercice de ses légitimes prérogatives. Plus tard, c'est-à-dire après l'expiration de la présidence de Johnson, il y eut une détente dans les rapports des pouvoirs publics, et la partie la plus blessante

de la loi de 1867 fut retranchée par un acte du Congrès du 5 avril 1869, qui, reproduisant la première section de cette loi, passa sous silence la condition additionnelle concernant le maintien des ministres en exercice, même malgré le Président (1). Ce retrait silencieux d'une mesure exorbitante n'est-il pas l'aveu implicite d'un abus d'autorité et de l'extrême danger de la prédominance sans frein du pouvoir législatif? Il n'en reste pas moins certain, d'après ces deux lois, réduites à une seule qui figure dans les statuts revisés des États-Unis, que le consentement du Sénat, lorsqu'il est nécessaire pour la nomination des fonctionnaires, ne l'est pas moins pour leur révocation. Mais que faut-il penser de la suppression dont il vient d'être question? Faut-il en induire que le consentement du Sénat a cessé d'être nécessaire pour la révocation des ministres? Le doute est permis si l'on se reporte à un acte du Congrès du 8 juin 1872, qui réorganisa le département des postes. Cet acte ordonne, en effet, que le *Postmaster general* sera nommé par le Président des États-Unis du consentement du Sénat et pourra être révoqué de la même manière. Il assigne à cette fonction la même durée que celle du Président qui aura nommé le titulaire, avec prorogation d'un mois en plus, à moins que ce dernier n'ait été précédemment révoqué dans la même forme. Ces termes sont identiquement les mêmes que ceux de la partie supprimée de l'acte de 1867. Or, si le mot fonctionnaire employé par la loi de 1869 comprend, dans son acception générale, les ministres eux-mêmes, pourquoi avoir, dans l'acte de 1872, reproduit la partie supprimée de la loi de 1867, puisque le directeur général des postes est un fonctionnaire soumis à la loi générale? Serait-ce une redondance? Aurait-on, au contraire, voulu exiger le concours du Sénat tout particulièrement pour le *Postmaster general* à cause du patronage très étendu de ce fonctionnaire? Nous ne nous chargeons point de décider.

(1) Voir *The Revised Statutes of the U. S.*, sect. 1767.

La Constitution, par son article 1er, section II, § 3, avait confié au Président le pouvoir de remplir toutes les vacances qui surviendraient dans l'intervalle des sessions du Sénat, et de délivrer des commissions dont le terme expirerait au commencement de la session la plus prochaine de cette assemblée. Cette disposition devenait trop simple dans l'état d'hostilité des pouvoirs publics pendant la présidence de Johnson. Aussi le Congrès chercha-t-il à lier davantage les mains du pouvoir exécutif par des dispositions qui ont survécu à ce haut fonctionnaire, tant sont persévérants les envahissements des assemblées, que le temps fortifie et que consacre presque toujours un suffrage insuffisamment éclairé. Nous allons rapporter ces dispositions nouvelles.

D'après les actes de 1867 et 1869 combinés, résumés dans les Statuts revisés des États-Unis, section 1768 et 1769, le Président, pendant les vacances du Sénat, est autorisé à suspendre tout fonctionnaire civil nommé du consentement de cette assemblée (les juges exceptés), et à désigner seul, pour le remplacer, un homme capable de remplir cet office, en le soumettant au serment et aux garanties exigées par la loi. Dans les trente jours qui suivent l'ouverture de la plus prochaine session du Sénat, le Président est tenu de lui présenter les nominations qu'il entend faire pour toutes les vacances existantes, remplies temporairement ou non, excepté pour les postes dont il jugerait utile la suppression. Si le Sénat, pendant cette session, refusait son adhésion aux nominations proposées en remplacement de fonctionnaires suspendus, le Président devrait, aussitôt que possible, soumettre de nouveaux choix à son acceptation dans la même session.

En cas de vacances d'emplois, survenues dans l'intervalle des sessions du Sénat, par suite de décès et démissions, ou à l'expiration de la durée de l'investiture, le Président est autorisé à remplir les vacances pour un temps qui ne peut se prolonger au delà de la fin de la plus prochaine session de cette Assemblée. Si l'accord des deux pouvoirs ne peut

se prononcer sur les nominations définitives pendant cette session, les emplois vacants restent sans titulaires. Aucun fonctionnaire, quelle que soit sa dénomination, n'y est attaché jusqu'à ce que l'agrément du Sénat ait été obtenu. Il est pourvu à ce service temporaire par tout autre fonctionnaire reconnu apte par la loi à remplir la vacance.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur ce sujet. Il suffit de se reporter aux textes que nous venons de citer, et qui sont empreints d'une aigreur qu'on n'aperçoit nulle part dans la Constitution, pour être convaincu de l'influence de plus en plus prépondérante du Sénat dans le fonctionnement du gouvernement. Cet envahissement appelle les sérieuses méditations des hommes d'État, car il tend à rompre l'équilibre des pouvoirs publics. Il donne lieu, comme on l'a vu plus haut, à un déplorable trafic d'influences et fausse à plaisir les mœurs publiques. L'opinion s'émeut avec juste raison de ces usurpations qui masquent de déplorables mobiles. Elle doit tout son appui au Président quelconque qui aura le courage de lutter contre ces entreprises antidémocratiques et anticonstitutionnelles. Il importe de rappeler le Sénat à sa propre dignité et de rendre au pouvoir exécutif la force et l'autorité nécessaires au maintien de ses prérogatives dans l'intérêt général.

Ajoutons ici qu'une loi de 1867 qualifie crime le fait d'avoir révoqué et pourvu d'un emploi qui que ce soit, au mépris des dispositions qui viennent d'être rapportées; et elle prononce des châtiments corporels et pécuniaires contre ceux qui contreviendraient à ses prescriptions. (Voir *Revised Statutes*, sect. 1771, 1772, etc.).

CHAPITRE XXIII

DES RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF AVEC LES DEUX CHAMBRES.

Le Congrès, comme tous les corps délibérants, a besoin que son initiative soit éclairée, même, à certains égards, dirigée. Aussi la Constitution impose-t-elle au Président l'obligation de donner au pouvoir législatif, de temps à autre, un exposé de la situation de l'Union, et de lui recommander toutes les mesures qu'il jugerait nécessaires et opportunes. Il peut aussi, dans des circonstances exceptionnelles, convoquer les deux Chambres ou l'une d'elles. Dans la prévision d'un défaut d'entente entre elles sur l'époque de leur ajournement, le Président la fixe lui-même comme il le juge utile, et les membres des deux assemblées sont tenus de se conformer à sa décision (art. II, section 3).

On a vu plus haut qu'un veto était réservé au Président sur tous les actes émanés de l'une et l'autre assemblées; et que ce veto, qui n'est que suspensif, pouvait être annulé par la persistance des deux Chambres, à la majorité des deux tiers, dans leur première résolution.

Les rapports du Président des États-Unis, soit avec le Congrès, soit avec le Sénat, en tant que pouvoir adjoint, se traitent, non point par l'intermédiaire obligé des ministres, mais par des messages adressés directement par ce haut fonctionnaire à l'une ou l'autre assemblée, et *vice versa* suivant les cas (1). Il convient de remarquer que le secrétaire du Trésor est le seul des ministres auquel des rapports directs soient imposés avec le Sénat et la Chambre des représentants pour la production de ses comptes et de l'état du Trésor (2). Il en est de même de quelques chefs

(1) Voir *The digest of parliamentary law*, p. 170, § 1214. — (2) *The Revised Statutes of the U. S.*, sect. 311, et WALKER, p. 103.

de service de ce département, comme on le verra plus loin. Si les ministres ne prennent aucune part active aux délibérations du Congrès, c'est qu'ils ne forment point entre eux un cabinet; ils appartiennent à un parti, mais ils ne personnifient aucune politique, à la différence des ministres des gouvernements constitutionnels d'Europe, qui ont mission de faire triompher une cause et qui tombent avec elle. De là l'instabilité des ministères européens, qui n'aurait aucune raison d'être en Amérique où les ministres ne sont que des chefs de départements distincts les uns des autres et à l'abri des secousses parlementaires. Cette condition est de beaucoup préférable, suivant nous, à toute autre. A l'abri des coups des assemblées délibérantes, ils traitent avec calme les affaires de leur compétence; ils suggèrent les réformes à faire, les lacunes à combler, et une fois arrivés à l'expiration du terme de leur office, ils ont réussi à rendre à la chose publique plus de services que les ministres parlementaires dont la vie se consume dans des intrigues de parti et dans des efforts incessants pour se maintenir au pouvoir. Cependant, malgré ces avantages incontestables, certains esprits voudraient voir les ministres prendre part aux travaux du Congrès par une active collaboration qui rendrait les membres des deux assemblées plus familiers avec la pratique des affaires et diminuerait l'influence des comités permanents des deux Chambres (*Standing Committees*). Nous ne pouvons nous ranger à cette opinion. La communication existant entre les deux pouvoirs suffit complètement à éclairer les questions. Des rapports plus directs ne pourraient qu'engendrer des conflits, rendre instable la condition des ministres et, peut-être, multiplier les occasions de corruption. Dieu préserve l'Amérique de cette calamité!

Le Président est encore chargé par la Constitution de recevoir les ambassadeurs et autres ministres ayant un caractère public. Il doit tenir la main à l'exécution des lois, et délivrer des commissions à tous les fonctionnaires des États-Unis (art. II, sect. 3).

CHAPITRE XXIV

DES RAPPORTS DES ÉTATS ENTRE EUX ET AVEC LE GOUVERNEMENT DE L'UNION.

L'individualité des États étant maintenue à côté du gouvernement des États-Unis, il y avait lieu de régler leurs rapports réciproques. La Constitution a proclamé, en conséquence, quelques principes destinés à protéger tous les intérêts, et à fortifier entre eux la bonne harmonie.

D'après l'article IV, section 1re, tous actes et registres publics et toutes procédures judiciaires, ayant pris naissance et étant obligatoires dans un État, font foi dans tous les autres. Le Congrès est autorisé à prescrire, par des lois générales, les actes à produire et la marche à suivre pour faire les preuves nécessaires et assurer l'exécution de ces actes (1).

D'un autre côté, les citoyens d'un État sont admis à jouir dans tous les autres des privilèges et immunités assurés aux citoyens de ces États (article IV, sect. 2, § 1). Nulle part ne se trouve l'indication de ces privilèges. Ce sont ceux d'une nature générale, applicables à tous les citoyens d'un État indépendamment du domicile; car le domicile attribue aux habitants seulement certains droits exclusifs, tels que l'électorat, l'éligibilité, la juridiction, etc.

Par les mêmes considérations de réciprocité, il a été ordonné que chaque État dans lequel un individu accusé de trahison, de félonie ou autre crime, aurait pris refuge en vue d'échapper à la justice, serait tenu de le livrer à l'autorité exécutive de l'État intéressé, qui le réclamerait

(1) Le Congrès a ordonné ce sujet par deux actes de 1790 et de 1804, et par le *Judiciary act* (acte judiciaire) de 1789. Voir WALKER, p. 167-168, et note de COOLEY sur STORY, § 1313.

pour rendre praticable l'œuvre de la juridiction compétente (art. IV, section 2, § 2).

Une autre disposition avait trait aux esclaves et aux *indented servants* en fuite. Elle en ordonnait la remise à leurs maîtres lorsque ceux-ci les réclameraient. L'abolition de l'esclavage et la disparition de l'*indenture* rendent cette disposition sans objet; elle n'a plus qu'un intérêt historique.

La section 3, § 1er du même article IV consacra le principe de l'admission facultative par le Congrès de nouveaux États dans l'Union, mais à la condition qu'aucun d'eux ne serait formé ou érigé dans l'étendue de la juridiction d'un autre ou ne serait composé de la réunion de deux autres ou de partie d'entre eux, sans le consentement des législatures des États qui pourraient y faire opposition, et sans l'assentiment du Congrès. D'un autre côté, pouvoir fut donné à ce corps politique pour prescrire toutes les mesures administratives et autres concernant le territoire et les autres propriétés appartenant aux États-Unis. Tous droits d'ailleurs étaient réservés à ceux-ci et aux États en particulier pour les prétentions qu'ils auraient à faire valoir sur ces possessions.

Dans le but de maintenir l'Union d'une manière durable, l'uniformité de principe du gouvernement de chacun des États qui la composeraient était nécessaire; car, il n'y a de confédération possible qu'entre États dont la forme de gouvernement est non seulement identique, mais encore républicaine. Il fallait donc sauvegarder cette base; elle fut mise sous la protection de l'Union. Ce gouvernement fut encore tenu de garantir chaque État contre toute invasion, même contre toute perturbation violente à l'intérieur. Mais dans ce dernier cas, il ne peut agir que sur la demande expresse de la législature de l'État troublé, ou bien à la diligence du gouverneur quand celle-ci ne peut être convoquée en temps utile. Cette sage restriction a pour but d'empêcher toute usurpation d'autorité et toute immixtion inopportune et dangereuse du gouvernement général dans les affaires intérieures des États (art. IV, sect. 4).

CHAPITRE XXV

DU POUVOIR JUDICIAIRE DE L'UNION.

Le gouvernement de la Confédération manquait de deux éléments essentiels : un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire. La Convention combla cette lacune en les introduisant dans le gouvernement nouveau. Par les combinaisons adoptées, on put établir entre les trois branches de ce gouvernement une balance d'autorité qui permît de donner à l'ensemble une force de cohésion nécessaire à sa conservation. Dans l'économie générale des institutions nouvelles, le pouvoir judiciaire marche de pair avec les deux autres, sans que ceux-ci aient rien à redouter de lui. On peut même dire qu'il est le plus faible des trois; car, à l'encontre des autres, il est privé d'initiative et ne s'exerce que sur des espèces particulières. Sa mise en opération a besoin d'être provoquée à l'occasion d'affaires litigieuses soumises à des règles de juridiction et de compétence qui limitent beaucoup le champ de son autorité. Mais dès que les faits sont reconnus constants et qu'il s'agit d'interpréter la Constitution, les traités et les lois des États-Unis et les lois des États dans leurs rapports entre eux et par application aux faits établis, le pouvoir judiciaire prend un vol élevé et plane dans une sphère sereine d'où il perd de vue les parties intéressées, pour ne plus envisager que les principes qu'il a mission de sauvegarder. Dira-t-on que, maître absolu de son interprétation des actes fondamentaux, il pourrait en abuser? Cet abus n'est guère à redouter. Les mêmes questions à juger ne se reproduisent qu'accidentellement et sans suite; aux juges n'appartiennent ni la dispensation des honneurs, ni la distribution des faveurs. Ils n'ont, comme on l'a très bien dit, ni force ni vo-

lonté (1), mais simplement du jugement. L'exécution de leurs sentences dépend finalement de l'appui du pouvoir exécutif. Essayeraient-ils d'ailleurs de s'écarter de la Constitution? Ils seraient ramenés bientôt au sentiment de leur devoir par une action d'impeachment exercée contre eux. S'il fallait davantage pour triompher de scrupules légitimes, la voie d'un amendement à la Constitution serait ouverte. Mais plus ce pouvoir est incomplet en lui-même, plus ses organes ont besoin d'être protégés, surtout dans un gouvernement démocratique où le mouvement des masses ne donne pas souvent la mesure de la véritable opinion publique. De là l'inamovibilité réclamée pour eux, comme on le verra plus loin.

La Convention, témoin de la marche régulière des gouvernements d'État, ne pouvait mieux faire que de les prendre pour modèles dans leur structure générale, sauf à introduire dans la création nouvelle toutes les modifications et améliorations que comportait le gouvernement de l'Union. L'on discuta beaucoup plus le degré de l'autorité à conférer au pouvoir judiciaire que son organisation même. En effet, la Constitution se borne à dire que le pouvoir judiciaire sera confié à une Cour suprême et à telles autres Cours d'un rang inférieur que le Congrès pourrait créer par la suite (art. III, sect. 1re).

En ordonnant de suite tout le système judiciaire on aurait préjugé les besoins à venir du gouvernement de l'Union et créé des obstacles au Congrès; mieux valait lui laisser cette tâche qu'il accommoderait aux circonstances.

On a vu que Madison avait demandé que tous les actes des législatures d'État fussent soumis à la révision du Congrès. Cette proposition, jugée impraticable, fut abandonnée. Mais le pouvoir judiciaire fut investi de l'autorité nécessaire pour statuer sur la constitutionnalité des lois des États, seulement dans les litiges portés devant les cours de justice de l'Union; peu importe que ces actes aient

(1) Story, § 1600. Cependant la presse dénonce parfois des décisions qui ont été suggérées par des considérations d'intérêt privé.

ou non reçu l'approbation du gouverneur de l'État (1).

En vertu du même article III, le premier Congrès qui siégea après l'adoption de la Constitution pourvut à l'organisation de la justice des États-Unis par un acte mémorable appelé acte judiciaire (*judiciary act*), qui ordonna cette matière avec beaucoup de sagesse. Nous en rendrons compte au livre de la justice.

Après de longs débats au sein de la Convention, sur la question de savoir qui, du Sénat ou du Président, serait investi du pouvoir de nommer les juges, l'on se décida en faveur de celui-ci avec l'adhésion de cette Assemblée, comme cela était déjà résolu pour les autres hauts fonctionnaires (art. II, sect. 2).

L'article III de la Constitution, section 1re, porte que « les juges de la Cour suprême et des Cours inférieures de l'Union occuperont leurs fonctions tant qu'ils n'auront pas démérité (*during good behaviour*), et qu'ils recevront à des époques fixes des émoluments rémunérateurs qui ne pourront être diminués pendant leur investiture ». A la différence de ce qui fut ordonné pour le Président de la République, le Congrès fut laissé libre d'augmenter les émoluments des juges, en vue de la progression possible de la cherté des choses nécessaires aux besoins de la vie. L'on pensa que cette perspective d'amélioration de leur condition affecterait moins l'indépendance des juges que celle du Président.

L'inamovibilité du juge parut indispensable pour garantir son libre arbitre et l'équité de ses décisions. Exposé cependant à faillir à ses devoirs, il peut être appelé à rendre compte des faits qui lui seraient reprochés devant le Sénat constitué en Cour d'impeachment, à la diligence de la Chambre des représentants. L'inamovibilité ne doit pas, en effet, protéger le juge prévaricateur ou coupable à d'autres égards. Au-dessus de lui est un tribunal supérieur chargé de la vindicte de la société.

(1) Elliot, *Debates*, 248, 328, 329 et 395.

Quelques esprits inquiets voulaient plus encore ; ils ne tendaient à rien moins qu'à porter une atteinte indirecte à l'inamovibilité. Dickinson, entre autres, demandait que le magistrat pût être révoqué par le Président des États-Unis sur la demande de la majorité des deux Chambres du Congrès. Cette proposition n'avait en vue, sans doute, que certaines irrégularités de conduite ou quelques désordres étrangers à l'administration de la justice; mais le moyen imaginé en pareil cas pouvait devenir une arme dangereuse dans la main des partis; elle leur fut refusée à l'unanimité des États, moins un (1). Cette sage leçon a été perdue pour la majeure partie des États; car aujourd'hui l'inamovibilité peut être regardée comme rayée de presque toutes les Constitutions. D'une part les fonctions judiciaires ne sont plus conférées généralement que par le suffrage populaire, pour un temps assez court (2). Puis, dans cette situation précaire, les magistrats peuvent être révoqués par les gouverneurs, sans jugement préalable, sur la demande des législatures. Cette faculté de révocation administrative existe aussi dans les quelques rares États où l'inamovibilité a été conservée. Nous reviendrons sur ce sujet au livre de la Justice.

Chaque État conservant son organisation judiciaire avec ses règles de juridiction et de compétence, il importait de déterminer avec précision la sphère d'action des cours de l'Union, tant pour les besoins de ce gouvernement général qu'à titre d'arbitre entre les divers États qui le composent. La Constitution ne s'en occupe que d'une manière sommaire dans son article III, section 2, paragraphe 1, ainsi conçu : « Le pouvoir judiciaire des États-Unis s'étendra à tous les cas litigieux de Common law et d'Equity law (3), tombant sous l'application de la Constitution et des lois des

(1) Story *commentaries*, § 1622. — (2) N'est-ce pas le suffrage des électeurs d'un État qui en 1886 a refusé la réélection comme magistrat de l'ordre judiciaire du savant Th. Cooley, l'un des juristes les plus distingués des États-Unis? — (3) Nous expliquerons au livre de la Justice les traits caractéristiques et différentiels de ces deux sources du droit.

États-Unis et des traités faits ou à faire sous leur autorité, aux cas affectant les ambassadeurs, ministres publics et consuls étrangers, aux affaires maritimes et d'amirauté, à tous les procès dans lesquels les États-Unis seraient partie intéressée, aux difficultés élevées entre deux États de l'Union ou un plus grand nombre, entre l'un d'eux et les citoyens d'un autre, entre citoyens d'États différents, entre citoyens d'un même État, réclamant des terres qui auraient été concédées par d'autres États, enfin entre un État ou l'un de ses citoyens, et des États étrangers ou des citoyens ou sujets de ces États. »

La Constitution s'est bornée à mentionner pour ordre seulement les cours inférieures à la Cour suprême; elle ne pouvait donc régler complètement l'ordre des juridictions; aussi ne fit-elle qu'esquisser quelques traits de compétence pour certains cas litigieux spéciaux. La section 2, paragraphe 2 de l'article III porte en effet, que dans toutes les causes affectant les ambassadeurs ou d'autres ministres publics, les consuls, de même que dans les litiges où un État serait partie, la Cour suprême aurait une juridiction directe (*original*). Dans tous les autres litiges mentionnés même section, paragraphe 1, la Cour suprême aurait une compétence d'appel, en fait ou en droit, avec telles exceptions et en observant telles règles de procédure que le Congrès jugerait à propos de prescrire.

En attribuant une juridiction directe à la Cour suprême des États-Unis dans tous les litiges affectant les ambassadeurs, les autres ministres étrangers et les consuls, la Convention considéra que ces litiges pouvaient, dans une certaine mesure, altérer les rapports internationaux. La Cour suprême seule était apte à apprécier les ménagements à garder envers une puissance amie, sans s'écarter des règles d'une bonne justice distributive. Toutefois, aucun État étranger n'est obligé de se soumettre à la juridiction des cours des États-Unis. La volonté seule de cet État est attributive de juridiction. Des motifs d'un autre ordre ont fait conférer la même compétence à cette Cour pour les litiges

dans lesquels un État serait partie. L'on a supposé que les cours de cet Etat ne pourraient avoir l'indépendance nécessaire pour inspirer confiance aux habitants d'un autre État. Mais cette suprématie de la plus haute Cour de justice porta ombrage aux États ; ils cherchèrent à en restreindre la portée et, de bonne heure, on souleva la question de savoir si cette disposition constitutionnelle ne devait pas être limitée aux cas où l'État serait demandeur et non défendeur. Une instance soulevée en 1793 par un simple citoyen contre la Géorgie, et soumise directement à la Cour suprême des États-Unis, provoqua une sentence de cette Cour, qui tranche en termes exprès la question de principe. Elle décida, en effet, que les États-Unis constituant une nation, la prétendue souveraineté des États individuels avait été modifiée à ce point de les rendre justiciables des Cours nationales, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs, sans distinction (1).

(1) Story, § 1683 et 2 Dallas *Reports*, 419.

CHAPITRE XXVI

AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL AU POUVOIR JUDICIAIRE.

Cette décision souleva beaucoup d'irritation, et une proposition d'amendement à la Constitution fut déposée à la Chambre des représentants, tendant à soustraire les États à toutes poursuites judiciaires devant les cours de l'Union. On la laissa sommeiller pendant assez longtemps; mais plus tard elle donna naissance au XIe amendement dont nous allons parler par anticipation, pour ne pas diviser l'attention sur ce sujet très important. Cet amendement, qui remonte à 1798, est ainsi conçu :

« Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera pas interprété de manière à s'étendre aux litiges qui, en vertu de la Common law et de l'Equity law, seraient commencés ou suivis contre un des États de l'Union par des citoyens d'un autre État ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger. »

Il résulte de cette disposition additionnelle, que chaque État est le maître d'exécuter ou non ses engagements envers des étrangers, même envers des nationaux d'un autre État, selon son plus ou moins de bonne foi, puisqu'il n'existe aucun moyen de l'y contraindre devant les tribunaux des États-Unis. La conscience publique proteste contre cette omnipotence, aujourd'hui surtout que les rapports internationaux se multiplient de plus en plus, et réclament une sérieuse protection. Cet abus a beaucoup nui à la considération de plusieurs États américains qui, soit dans le passé, soit même hier encore, se retranchant derrière un rempart inexpugnable, ont répudié des dettes légitimement contractées par eux. Le souvenir de ce mépris des engagements ne s'effacera point, tant que des créan-

ciers confiants et malheureux auront le droit d'appeler ces riches débiteurs à la barre de l'opinion du monde civilisé ! Une réaction salutaire semblait, il y a quelques années, près de s'opérer, non point par un retour complet aux vrais principes, mais par un acheminement qui en faisait luire l'espoir. Dans quelques États, en effet, des dispositions constitutionnelles, d'une date relativement moderne, ont autorisé les législatures à régler les rapports contractuels de ces États avec les tiers, et à ordonner la procédure à suivre d'après les circonstances pour l'exercice des droits légitimes de leurs créanciers, devant leurs propres tribunaux seulement. D'autres États, et c'est le plus grand nombre, moins bien inspirés, persistent dans ce déni de justice que rien ne peut expliquer, à moins qu'on ne veuille prétendre que l'État américain ayant pris la place de la Couronne d'Angleterre, peut aspirer aux mêmes privilèges dont l'un consistait à n'être soumis à aucune action pour le payement de ses dettes. Telle était l'opinion du juge Iredell dissident, lors des délibérations qui amenèrent la sentence rendue contre la Géorgie, relatée plus haut. Aujourd'hui donc la classe de débiteurs qu'on supposerait présenter le plus de garanties est celle-là même qui peut le mieux fouler aux pieds ses engagements les plus respectables, avec une complète impunité.

Le gouvernement de l'Union a longtemps suivi les mêmes errements ; mais, ramené au sentiment du vrai et du juste, il a obéi à une noble impulsion en créant lui-même une juridiction nouvelle et spéciale, composée de juges inamovibles, et devant laquelle peuvent être portés toutes les actions dirigées contre lui. Nous voulons parler de la *court of claims* (cour des réclamations). Nous consacrerons à cette juridiction un chapitre particulier lorsque nous traiterons de l'administration de la justice.

L'article III de la Constitution ne dit qu'un mot, en passant, du jury. Le § 3 de la section 2 porte que « toutes les causes criminelles, sauf celles dites d'impeachment, seront soumises au jury, et jugées dans l'État même

où le crime aura été commis. Toutefois, dans le cas où le fait criminel se serait accompli en dehors des limites des États, le procès serait jugé en tel lieu que le Congrès désignerait par une loi. ».

La Constitution ne voulant point laisser à l'arbitraire la définition du mot trahison, qui ne pouvait plus avoir la même acception légale que sous la monarchie, déclara par la section 3 du même article III, « que la trahison contre les États-Unis consisterait seulement à soulever une guerre contre eux, et à faire cause commune avec l'ennemi en lui donnant aide et confort ». Cet article ajoute que « nul ne sera condamné pour ce crime, si ce n'est sur le témoignage de deux témoins ou sur l'aveu de l'accusé à l'audience même. »

Au Congrès fut confié le pouvoir de décréter la peine applicable au crime de trahison, sans cependant que l'infamie puisse atteindre d'autres personnes que le condamné lui-même sa vie durant.

Telles sont les dispositions écourtées de la Constitution sur le pouvoir judiciaire de l'Union. Nous donnerons à cette branche des pouvoirs publics tous les développements qu'elle comporte dans une autre partie de cet ouvrage.

CHAPITRE XXVII

DU SERMENT AUX ÉTATS-UNIS.

Le serment est considéré par tous les peuples comme un engagement sacré de la conscience, qui oblige étroitement celui qui le prête envers le pays qui le réclame. Aussi la peine du parjure est-elle la sanction attachée au mépris de cette promesse solennellement donnée. Mais si l'on compare entre elles les diverses formes de gouvernement et si l'on se reporte aux causes probables qui y ont donné naissance, l'on pourrait considérer comme inutile, ou tout au moins comme surabondante, cette sorte de garantie dans une république; car l'idée démocratique présuppose plus de désintéressement que sous un gouvernement d'une autre nature. Toutefois des formes gouvernementales différentes abritent souvent les mêmes faiblesses, les mêmes défaillances, et l'expérience montre partout une grande propension au relâchement du devoir. Mais le serment étant admis, il pourrait être curieux de rechercher quelle est sa force réelle et si ce n'est pas une illusion de plus consacrée par les institutions. « Quand la bonne foi règne, dit Raynal, la parole suffit, et quand elle n'existe pas, le serment est inutile. » Wilson, l'un des meilleurs esprits de la Convention, disait, à propos de cette formalité qu'il s'agissait d'imposer aux membres des législatures et aux fonctionnaires des États envers les États-Unis, « qu'il n'avait jamais eu confiance au serment parce qu'il ne le considérait que comme une garantie de la main gauche. » D'autres hommes d'expérience partageaient son sentiment; mais l'influence de la tradition l'emporta. En conséquence, la Constitution des États-Unis, article VI, § 3, ordonne « que les sénateurs, les représentants au Congrès,

les membres des législatures d'État, les fonctionnaires de l'ordre exécutif et judiciaire des États-Unis et des États individuels seront tenus de s'engager par serment ou par affirmation (suivant le cas) (1) à soutenir la Constitution des États-Unis; mais qu'aucune profession de foi religieuse ne sera exigée comme condition d'aptitude à une fonction ou à un poste de confiance dépendant de l'Union. » Cette disposition très libérale fait voir combien la Convention était supérieure aux préjugés de l'époque; car alors, dans la plupart des États américains, la formule du serment comportait impérieusement l'aveu d'une foi religieuse, surtout protestante.

La formule du serment a été décrétée par un acte du Congrès du 1er juin 1789; elle était d'une extrême simplicité : « Je... jure (ou affirme) solennellement de soutenir la Constitution des États-Unis. »

Depuis lors, un fait considérable est venu peser sur ce pays et a menacé de rompre le faisceau de l'Union, nous voulons parler de la guerre de la rébellion. Le sort des armes ayant été contraire aux Sécessionnistes, le Congrès a jugé nécessaire de changer la formule du serment à imposer aux fonctionnaires du gouvernement de l'Union, à quelque service qu'ils appartiennent, soit civil, soit militaire, soit naval (le Président des États-Unis excepté), et il a enserré ce serment dans des termes si étroits, si explicites, que toute échappatoire est désormais impossible. Une distinction a été faite entre les individus qui n'ont pris aucune part volontaire à cette croisade contre l'Union, et ceux qui, après s'en être rendus coupables, ont été, par un vote du Congrès, réhabilités et remis en possession de leurs droits politiques, conformément au quatorzième amendement à la Constitution, dont il sera question plus loin.

Pour les premiers, la formule du serment est ainsi conçue :

(1) L'affirmation sous les peines du parjure est substituée au serment quand les rites d'un culte s'opposent à cette forme d'engagement.

« Je jure solennellement (ou j'affirme) n'avoir jamais volontairement pris les armes contre les États-Unis depuis que j'en suis devenu citoyen, n'avoir volontairement donné ni aide, ni conseil, ni encouragement aux personnes qui se sont armées dans un but d'hostilité contre ce pays, n'avoir cherché, ni accepté, ni tenté d'exercer aucune fonction quelconque ou aucune autorité ou prétendue autorité en hostilité avec les États-Unis, n'avoir accordé aucune aide volontaire à aucun prétendu gouvernement ou pouvoir, a aucune prétendue autorité ou constitution créée sur le territoire des États-Unis, en inimitié avec eux. Je jure de plus de soutenir et de défendre au mieux de mes connaissances et de ma capacité la Constitution des États-Unis contre ses ennemis intérieurs et étrangers et de lui garder pleine foi et allégeance. Je jure que je prends cette obligation librement, sans aucune réticence ou réserve de m'y soustraire, et que je remplirai avec une entière fidélité les devoirs de la charge qui m'est confiée, et dont je vais prendre possession. Qu'ainsi Dieu me soit en aide! » (*The revised Statutes of the U. S.*, sect. 1756).

A l'égard de la deuxième classe d'individus, qui ont été impliqués dans la rébellion, et remis depuis en possession de leurs droits de citoyens, la formule du serment ne pouvait être la même. Elle a été réduite aux termes suivants :

« Je jure solennellement (ou j'affirme) de soutenir et défendre la Constitution des États-Unis contre tous ses ennemis intérieurs et étrangers, de lui garder pleine foi et allégeance. Je jure que je prends cet engagement librement, sans aucune réticence ou réserve de m'y soustraire, et que je remplirai avec une entière fidélité les devoirs de la charge qui m'est confiée et dont je vais prendre possession. Qu'ainsi Dieu me soit en aide. (*The revised Statutes*, section 1757).

Assez récemment le calme s'est fait dans les esprits, et la première des deux formules ordonnées par la loi de juillet 1862 a été annulée. Il ne reste donc plus que la deuxième formule applicable à tous les citoyens sans distinction.

La forme du serment du Président des États-Unis ayant été inscrite dans la Constitution, article II, § 8, un acte du Congrès ne pouvait le modifier; aussi est-il resté le même sans modification.

Le serment de chaque sénateur est reçu par le président du Sénat, et celui des membres de la Chambre des représentants par le speaker (1).

La Constitution se termine par un article VII, portant qu'il suffirait de la ratification de ce pacte par les Conventions de neuf États pour la rendre obligatoire à ceux qui y auraient donné leur adhésion. Ceci n'est plus qu'un renseignement historique.

(1) Voir *The Revised Statutes of the U. S.*, sect. 28, 29 et 30.

CHAPITRE XXVIII

RATIFICATION DE LA CONSTITUTION.

La Convention, arrivée au terme de ses travaux, fit faire par un comité spécial une rédaction définitive de la Constitution, qu'elle approuva et signa le 17 septembre 1787, dans sa forme devenue historique. Le texte porte qu'elle fut arrêtée du consentement unamine des États présents. Cependant Randolph, l'auteur du plan primitif, et Mason, son collègue de Virginie, refusèrent leur adhésion. Il en fut de même de Gerry, du Massachusetts; mais leurs collègues de députation de ces États n'hésitèrent point à sacrifier leurs préférences au salut du pays, et ils apposèrent leurs signatures sur cet acte important qui, du reste, n'était qu'un projet, mais dont l'autorité devait peser d'un grand poids sur les résolutions du peuple. Quant à Hamilton, le seul des représentants de New-York qui ne se fût pas éloigné de la Convention, il signa, non par sympathie pour l'œuvre commune à tous, mais parce que, disait-il, il n'y avait point à délibérer entre l'anarchie et la confusion d'un côté, et la chance d'une réussite, de l'autre (1) : mémorables paroles qui révèlent à elles seules le grand citoyen !

Le projet fut ensuite adressé au Congrès alors en session à New-York, avec un message par lequel la Convention, qui allait se dissoudre, lui en recommandait l'adoption. Quoique certains membres de cette législature y fussent peu favorables, on parvint à les convaincre qu'il n'y avait pas lieu de préjuger la volonté du peuple, et que la seule chose praticable était de lui remettre a solution

(1) Madison *Papers*, vol. II, p. 1601.

définitive des questions engagées. Ce point accordé, le Congrès, sans s'expliquer sur le mérite du projet de Constitution, résolut à l'unanimité de l'adresser à toutes les législatures d'État pour être soumis par elles à des conventions de délégués élus par le peuple, autrement dit par les électeurs de tous les États. Ces conventions furent, en effet, régulièrement convoquées avec mission de statuer définitivement sur l'adoption ou le rejet de la Constitution.

Les discussions vives et animées de la grande Convention de Philadelphie, l'abstention de quelques-uns de ses membres, et le refus de leurs signatures par trois de ceux qui avaient pris une part active aux débats, faisaient présager des luttes orageuses dans le sein des conventions locales, peut-être même le rejet du projet. Le moment était solennel, et de l'aveu des hommes les plus considérables par leurs lumières et leur perspicacité, le pays penchait sur un abîme (1). Deux partis s'organisèrent pour la lutte. L'un s'appela *fédéraliste*, l'autre *antifédéraliste*. Ces mots, qui semblent s'expliquer d'eux-mêmes, ont eu des acceptions variées suivant les circonstances, et l'on tomberait dans d'étranges méprises si le même sens leur était toujours conservé. Pendant les débats de la Convention, la qualification de fédéraliste s'appliquait à ceux qui, fidèles aux articles de la Confédération, en voulaient le maintien sauf une addition de pouvoirs, mais sans aucun mélange d'un gouvernement centralisateur. Leurs opposants étaient appelés antifédéralistes. Lorsque la Constitution fut soumise au peuple dans les conventions locales, les partis se donnèrent des qualifications arbitraires; ceux qui en favorisaient l'adoption aux dépens des droits des États furent généralement désignés sous la dénomination de fédéralistes; leurs opposants se trouvaient ainsi des antifédéralistes, ce qui aurait dû être le contraire pour conserver aux mots leur signification réelle. Aussi la plupart de ceux-ci réclamaient-ils contre ces appellations qui dénaturaient les faits et ten-

(1) Curtis, *History*, vol. II, p. 497 et Hildreth, vol. IV, p. 31.

daient à nuire aux uns au profit des autres. Plus tard, sous l'administration de Washington, lorsqu'il y eut lieu de donner à la Constitution tous ses développements, les esprits se divisèrent et formèrent deux groupes ou partis, dont les tendances en sens contraire pouvaient devenir dangereuses pour le pays : un de ces partis cherchait à fortifier l'action du gouvernement général. On le qualifia de fédéraliste par opposition à celui qui voulait ne donner qu'une interprétation restreinte aux pouvoirs conférés au gouvernement de l'Union, tâchant ainsi de ressaisir indirectement une partie du terrain que lui avait fait perdre l'adoption du nouveau système. Par opposition de mots, ce parti fut appelé antifédéraliste. Plus tard on le qualifia de *républicain*, dénomination qui n'offre à l'esprit aucune idée précise pas plus que celle de *démocrate*, qui lui a succédé, car les deux partis en présence avaient un égal attachement pour le principe démocratique (1). Mais des qualifications plus précises eussent dévoilé les tendances de chacune et la tactique consistait à les dissimuler. Les partis, en Amérique comme ailleurs, savent revêtir un déguisement pour mieux abuser le peuple en semblant le servir.

Mais s'il est des hommes qui ne sont citoyens que de nom, on rencontre toujours, quoique dans de bien moindres proportions, des caractères élevés qui savent se dévouer sans arrière-pensée à la chose publique. Dans ce nombre (sans parler de Washington qui était hors de pair) on comptait Hamilton, Madison et John Jay, trois des hommes les plus éminents de cette époque. Ils résolurent de réunir leurs efforts pour aider à l'adoption de la Constitution. Rien de plus noble que cette conduite de la part d'Hamilton qui n'avait pas foi dans le succès de la Constitution, telle qu'elle était sortie des mains de la Convention, et qui cependant, voulait qu'on en fît loyalement l'essai. Dans l'espoir de prévenir de grandes calamités im-

(1) Voir sur cette variété de dénominations des partis, Curtis, vol. II, p. 497, note et Hildreth, vol. IV, p. 31.

minentes, ces hommes d'État convinrent donc de faire, sur les points essentiels du projet soumis aux conventions locales, une série de publications dans lesquelles ils exposeraient de la manière la plus claire les principes généraux qu'il contenait, et où ils réfuteraient par une argumentation serrée les objections dont il pourrait être l'objet et feraient ressortir tous les avantages que le pays en retirerait. Cette publication fort remarquable, qui parut par numéros détachés, eut pour titre *the Federalist*. Toutes les questions de gouvernement y furent traitées de main de maître, et l'on ne peut nier la grande influence qu'elle exerça sur les esprits, tant elle se distinguait par la sûreté des principes, la netteté de l'exposition, une discussion savante sans recherche, et un style parfaitement approprié au sujet. Aujourd'hui encore, on peut dire que le *Federalist* est une excellente étude de droit public (1).

Nous n'entreprendrons point de décrire toutes les péripéties des luttes ardentes que les partis se livrèrent dans chaque État sur le terrain de la Constitution. Les considérations provinciales, l'égoïsme des intérêts de toute nature, les antagonismes d'État à État, et bien d'autres causes rendaient pénible l'enfantement du gouvernement nouveau. L'accord fut long à s'établir comme on peut s'en convaincre par ce fait que la première ratification, celle du Delaware, fut donnée le 7 décembre 1787, tandis que celle du Rhode-Island (l'État qui ne prit aucune part à la Convention de Philadelphie), ne put être obtenue que le 29 mai 1790. Mais déjà, le 26 juillet 1788, onze États s'étaient ralliés à la Constitution, et ce nombre était plus que suffisant pour la rendre obligatoire à ceux qui l'avaient ratifiée. L'on pouvait attendre patiemment l'adhésion de la Caroline du Nord, et celle du Rhode-Island, les seuls États alors dissidents.

(1) John Jay, par des circonstances indépendantes de sa volonté, ne prit que très peu de part à cette publication. Mais cet homme d'État, un peu plus tard, réunit ses efforts à ceux d'Hamilton et du chancelier Livingston, dans la Convention de l'État de New-York, pour entraîner l'acceptation de cet État. (Curtis, vol. II, p. 585.)

CHAPITRE XXIX

DES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION.

La Constitution des États-Unis présente une physionomie toute particulière. Elle cherche à introduire l'unité dans la diversité et à concilier une variété d'intérêts qui semblaient devoir s'exclure. Les constitutions des peuples anciens et modernes n'offraient à la Convention aucun modèle propre à l'éclairer dans son œuvre complexe ; elle devait craindre de s'égarer dans la combinaison des principes avec les intérêts et les passions en jeu. Aussi jugea-t-elle que la porte devait rester ouverte aux modifications et aux améliorations que réclamerait le vœu des populations. Elle savait d'ailleurs, dit un auteur américain, que le vice inhérent aux républiques est un tempérament sans cesse agité et un esprit de mécontentement s'attachant au moindre mal (1). Elle n'ignorait pas non plus les fâcheuses influences exercées dans les confédérations par l'orgueil et la jalousie des États. Il fallait désarmer ces éléments destructeurs. Le moyen jugé le plus efficace était d'autoriser des amendements à la Constitution, amendements qu'on pouvait considérer comme des soupapes de sûreté par où s'évaporeraient les effervescences et toutes les excitations désordonnées. Mais ce remède lui-même devait être environné de moyens de protection pour ne pas devenir à son tour une cause de désorganisation ; car, trop souvent mis en œuvre et surtout trop aisément, les amendements ruineraient bientôt l'édifice de la Constitution. La Convention pensa avoir atteint le double but qu'elle se proposait par

(1) Story, § 1828.

l'ensemble des dispositions de l'article V de la Constitution ainsi conçu :

« Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à la présente Constitution ; ou bien, sur la demande des législatures des deux tiers des États, il convoquera une Convention dont la mission sera de proposer des amendements. Ceux qui seront votés, dans l'une ou l'autre hypothèse, seront valables à toutes fins, comme partie intégrante de la Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des États ou par des Conventions tenues par les trois quarts d'entre eux, suivant que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. »

Ce même article V est terminé par deux dispositions que nous avons déjà analysées. L'une d'elles porte « qu'aucun amendement proposé avant l'année 1808 ne pourra entraver le commerce des esclaves ». La deuxième, réclamée par les petits Etats, déclare « qu'aucun État ne pourra, sans son propre consentement, être privé de son droit à l'égalité des suffrages dans le Sénat. » Nous avons apprécié plus haut ces particularités de la Constitution. Nous n'y reviendrons point.

CHAPITRE XXX

AUTORITÉ SUPRÊME DE LA LOI DES ÉTATS-UNIS.

L'article VI § 2 de la Constitution, proclame que « cet acte et les lois des États-Unis faites conformément à son esprit, ainsi que tous traités conclus et à conclure sous l'autorité de cette puissance seront la loi suprême du pays, et que les juges de chaque État auront pour devoir d'en faire l'application, même quand les constitutions et les lois de ces États individuels y seraient contraires. »

Il semble que cette disposition, en ce qui concerne les lois des Etats-Unis, soit surabondante, car les lois cesseraient d'être telles, s'il était permis aux États d'en dénier individuellement l'autorité et de résister à leur application sur leur territoire, sauf les questions de constitutionnalité qui s'élèvent souvent à propos de ces lois, par suite des rapports complexes de l'Union et des États. Mais les cours de justice sont chargées de maintenir intacts leurs domaines distincts, et lorsqu'il n'y a point doute sur la constitutionnalité d'une loi ou lorsqu'elle est affirmée judiciairement, elle a tout son empire dans les États sur tous les habitants.

Quant aux traités, il convient d'en déterminer la portée. D'après les auteurs américains, ces traités, s'ils sont des contrats de nation à nation, résolubles selon les circonstances, ne peuvent être envisagés de même pour les citoyens de ces nations. Ainsi, tant que le gouvernement les maintient au point de vue international, les citoyens des États-Unis doivent les observer comme lois du pays, et non autrement, sous peine d'y être contraints par les juges

(1) V. Story, § 1841 et note de Cooley sur ce paragraphe.

mêmes de leurs propres États. A leur égard, le traité n'est pas un contrat discutable ; c'est une loi imposée par l'autorité compétente, obligatoire pour tous. Il en est autrement du gouvernement des États-Unis qui reste juge des circonstances dont il peut faire dépendre le maintien ou la rupture des traités.

CHAPITRE XXXI

NATURE DE LA CONSTITUTION. — INTERPRÉTATIONS DIVERSES.

L'accord général était enfin réalisé en 1790; le peuple partout avait ratifié la Constitution. Mais soit à dessein, soit par inadvertance, l'on n'avait point précisé le caractère de ce monument très remarquable de droit public. Devait-on l'envisager comme un pacte intervenu entre États souverains et indépendants? Fallait-il au contraire le considérer comme un manifeste émané du peuple lui-même de tous les États, agissant dans la plénitude de sa souveraineté? Dans le premier cas, l'on pouvait prétendre que l'inexécution du contrat par l'une des parties délierait les autres de leurs engagements. Dans le deuxième cas au contraire, il y avait une loi fondamentale, s'imposant à tous les États et à tous les citoyens de ces États. Nul ne pourrait s'y soustraire parce que l'union établie était déclarée devoir être perpétuelle. Nous allons présenter les deux aspects du problème qui est résolu aujourd'hui, mais dont l'intérêt est toujours vivace, car il touche aux entrailles mêmes de la Constitution.

Les partisans de l'opinion, qui consistait à faire de la Constitution un contrat, disaient qu'à l'origine les colonies ne s'étaient confédérées que pour mieux soutenir leurs droits contre la métropole, mais que, devenues libres, elles s'étaient transformées en autant d'Etats indépendants qui avaient, en termes formels, contracté une ligue ou confédération dans laquelle ils avaient tous figuré sur un pied d'égalité complète, sans avoir égard à l'inégalité d'étendue de leurs territoires respectifs et du nombre de leurs populations. Malgré quelques réclamations intéressées, la souveraineté distincte de chacun d'eux s'était déployée en-

tière. En qualité de souverains, les treize États, sur le même pied d'égalité, avaient discuté et arrêté les conditions d'un pacte destiné à combler les lacunes de l'acte de Confédération et à rendre plus complète l'union entre tous ses membres. La Constitution, œuvre de la Convention générale, avait été ratifiée État par État, après que le peuple de chacun d'eux, dans des conventions locales, s'était convaincu que ses intérêts particuliers y étaient suffisamment protégés. Chaque État en effet, était libre d'adhérer ou non à la Constitution. Telle fut en dernier lieu la condition de la Caroline du Nord jusqu'en novembre 1789, et celle du Rhode-Island jusqu'en mai 1790, époques échelonnées de leurs adhésions. L'unanimité de consentement attestée par la Constitution resta suspendue tant que ces deux États restèrent au dehors du groupe principal. Si leur refus de concours avait persisté, ils auraient conservé leur autonomie complète : preuve évidente de l'intention des membres de la Convention de continuer une confédération d'États, mais mieux ordonnée, autrement dit, de faire un nouveau pacte d'association sur des assises plus fermes que celles du gouvernement qui l'avait précédé. Du reste, les débats de la Convention attestent une opposition d'intérêts marquée entre les États et des transactions successives qui seules permirent d'arriver à une entente générale. La Constitution ne fut que la consécration de ces accords. Voudrait-on aujourd'hui supprimer les garanties ainsi échangées et prétendre que la Constitution est sortie, tout d'une pièce, du cerveau du peuple de tous les États à la fois, sans qu'aucun d'eux puisse contredire aux usurpations que se permettrait le gouvernement général sur les droits des États? Les craintes de ceux-ci étaient tellement vives au contraire sur ce point, que presque tous n'adhérèrent à la Constitution que sous la réserve d'amendements qui caractérisaient davantage leur droit souverain. C'est ainsi que, un peu plus tard, intervint un amendement qui est le dixième de ceux faits dès 1789, à cette Constitution. Il porte en effet que « les pouvoirs non

délégués aux États-Unis par la Constitution on non prohibés aux États, sont réservés à ceux-ci ou au peuple ». Le gouvernement de l'Union est donc un gouvernement d'exception, n'existant qu'en vertu d'une délégation d'autorité, tandis que celui des États reste en possession d'une souveraineté primitive, limitée par le pacte fédéral.

S'il est vrai de dire que le gouvernement de l'Union n'a point été partie au contrat, puisqu'il n'existait pas encore, et qu'il y a pris naissance, tout au moins en est-il résulté pour lui des droits et des obligations qui y ont été énumérés, comme une limite qu'il lui fut défendu de franchir. Voudrait-il le faire? Il violerait le pacte fédéral et serait responsable envers tous les États et envers chacun d'eux pour cette transgression. Aucun arbitre n'ayant été créé pour trancher les différends qui s'éléveraient entre eux, force serait pour les États de prendre conseil de leurs intérêts et d'agir en conséquence. Ceux qui souffriraient d'une fausse interprétation de la Constitution seraient maîtres de se dégager du lien fédéral et de refuser l'exécution des actes du Congrès sur leurs territoires respectifs, sans avoir à se justifier envers qui que ce fût (1). Vainement objecterait-on que la Cour suprême des États-Unis a été constituée juge en dernier ressort des procès qui naîtraient de la Constitution, des lois et des traités des États-Unis. Cette interprétation ne serait admissible que pour le fonctionnement intérieur du gouvernement de l'Union et non pour le règlement des litiges élevés entre lui et l'un ou l'autre des États. Les compétitions d'autorité entre gouvernements distincts échappent à cette Cour; autrement, ce seraient les juges de l'un d'eux qui porteraient une sentence sur les droits de l'autre, cette prétention ne supporterait pas l'examen. Enfin, pouvait-on ajouter, l'argument décisif, démontrant que la Constitution n'est qu'un pacte d'association rescindable, comme tous les contrats, en cas d'infraction aux conditions qu'il renferme, se trouve dans

(1) Rawle, *On the Constitution*, ch. xxxii, p. 295 et suiv. et p. 302 et 305.

l'article V. Il y est dit en effet « qu'aucun amendement à la Constitution ne viendra prohiber le commerce d'esclaves avant l'année 1808, et qu'aucun État ne sera privé, sans son consentement, d'un droit de suffrage dans le Sénat, égal à celui des autres États ». Si le peuple entier de l'Union, disait-on, doit être regardé comme le seul auteur de la Constitution, imposant sa volonté à tous, comment expliquer qu'il se soit lié les mains lui-même, lui omnipotent, par deux clauses restrictives de sa puissance? Comment admettre que le peuple s'interdise à toujours de modifier sa Constitution sur un ou plusieurs points essentiels?

Ces clauses sont tout une révélation des transactions intervenues entre les États. Or toute transaction est un contrat entre deux parties ou un plus grand nombre et non pas un acte de la souveraineté populaire. Les États à esclaves et les États maritimes craignant de voir cesser le commerce des noirs, en demandèrent la prolongation jusqu'en 1808. D'autre part les petits États, qui avaient combattu si énergiquement pour l'égalité de représentation de tous sans distinction au Sénat, exigèrent que cet avantage ne fût point révoqué après coup. Supprimez ces considérations et cette portion de l'article V sera un non sens dans les institutions fondamentales d'un pays démocratique!

En résumé, disait le parti des droits des États, la Constitution est un contrat ou pacte, engendrant des droits et des obligations réciproques entre le gouvernement fédéral et Êles tats; et les infractions à ce pacte ont pour conséquence la liberté laissée à chacun de faire sécession, puisqu'il n'y a aucun arbitre reconnu pour aplanir les difficultés et maintenir l'harmonie entre les deux sortes de gouvernements, le cas échéant.

Cette doctrine était repoussée avec une grande ampleur d'arguments. Nous nous bornerons à en faire ressortir les côtés saillants, les seuls importants à connaître. Ses partisans soutenaient que les auteurs de la Constitution s'étaient

proposé de substituer à une confédération dépourvue des moyens d'action efficaces un gouvernement organisé sur un plan entièrement neuf et mieux cimenté que l'autre. Son autorité devait s'étendre non plus sur des États qui pourraient aisément s'y soustraire, mais directement sur les citoyens de ces États dans le cercle des pouvoirs à conférer à ce gouvernement, lequel aurait ainsi des conditions de permanence et de durée indispensables à sa mission. L'œuvre de la Convention ne fut autre chose qu'un projet de gouvernement bien étudié par les délégués des États, destiné à être soumis à l'approbation du peuple entier de ces États. Cette approbation, il est vrai, pouvait être donnée par quelques-uns d'eux et refusée par d'autres; mais l'intérêt de chacun d'eux appelait une entente qui faciliterait le fonctionnement simultané du gouvernement général et du gouvernement d'État. Dans chacun d'eux se tint une Convention, et après des discussions très animées, le résultat du vote général fut une approbation sans réserve de la Constitution qui devint ainsi la base du droit public de l'Union. Ce ne fut point, comme on l'a prétendu, un pacte, un traité, intervenu entre les États, libres de s'y soustraire en cas d'infraction, de quelque part qu'elles vinssent; car les membres de la Convention de Philadelphie n'avaient point reçu de leurs États respectifs le mandat d'aliéner une partie de leur souveraineté en faveur d'un gouvernement inconnu dont l'organisation était de toutes pièces. L'idée de contrat répugne tout à la fois à la formation de la Constitution, à son but, à ses conséquences. Un contrat, dans l'acceptation ordinaire de ce mot, signifie un arrangement conclu entre citoyens majeurs, jouissant de leurs droits civils, pour un objet spécial, d'une durée limitée, et moyennant des compensations réciproques. Aucun de ces caractères ne se rencontre dans la Constitution des États-Unis. Celle-ci a été formée non par l'unanimité ni même par la majorité du vote de la population, mais par la majorité des électeurs seulement. Elle oblige les minorités, quelque fortes qu'elles soient, et, chose plus grave, elle

s'impose aux femmes, aux mineurs et autres incapables; elle pénètre jusqu'aux générations futures. Son but est multiple; il embrasse tous les besoins, tous les intérêts, tout le bien-être du peuple, non pour le temps présent, mais pour un avenir indéfini. Dès lors que c'est le peuple tout entier qui vote la Constitution, il n'y a point de place pour un pacte, pour un contrat. C'est un tout indivisible dans son esprit général, autrement dit une manifestation de la volonté du peuple, devant laquelle tous doivent s'incliner. Croira-t-on qu'en projetant la Constitution les membres de la Convention aient perdu de vue l'éventualité des conflits entre les deux sortes de gouvernement, qui allaient se trouver en présence, jaloux de leurs prérogatives respectives, tous prêts à résister aux empiétements ou prétendus empiétements qu'ils se reprocheraient trop facilement peut-être l'un à l'autre? On ne peut admettre cette hypothèse; car aucun gouvernement quel qu'il soit ne saurait rester debout, désarmé de moyens réguliers de défense et de protection. Aucune stabilité n'est possible pour une Constitution, s'il dépend d'un de ceux qui y sont soumis de l'ébranler sur le prétexte d'infractions commises par d'autres. Il n'existe point de droit sans une sanction régulière, et la contrainte ne peut être ordonnée en cas d'infraction et de résistance, que par les cours de justice compétentes. Or est-il vrai de dire qu'il n'existe entre le gouvernement de l'Union et les États individuels aucun tribunal ayant mission de trancher les différends qui s'élevaient entre eux? Avant de répondre à cette question, il faut se reporter à plusieurs textes de la Constitution des Etats-Unis. Et d'abord le préambule explique son origine, son but et son empire. Il est ainsi conçu : « Nous, le peuple des États-Unis, voulant former une plus parfaite union, établir la justice, assurer la tranquillité intérieure, pourvoir à la défense commune, développer le bien-être général et assurer les bienfaits de la liberté à nous et à notre postérité, ordonnons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique. » Ces termes sont très explicites; il n'y est question ni des

États, ni du peuple de chaque État, ni d'une fédération ou alliance, mais du peuple de l'Union considéré collectivement. C'est lui qui proclame sa loi, qui institue un gouvernement nouveau, distinct de ceux d'État, et il lui confère des pouvoirs qu'il énumère avec précision pour éviter les conflits entre eux. En dehors de ce cercle d'autorité nationale, tous les autres pouvoirs de gouvernement, non prohibés aux États, restent leur appartenir ou au peuple de ces États.

Ce n'est point assez encore. La Constitution par son art. VI, sect. 2, est qualifiée « loi suprême du pays, obligatoire pour tous. Ordre est donné aux juges de chaque État de s'y conformer, dans les litiges portés devant eux, malgré toute disposition contraire des Constitutions et des lois des États. » Rien n'est plus caractéristique que cette disposition qui attribue à la Constitution des États-Unis, aux lois et aux traités faits par ce gouvernement une autorité suprême qui ne peut être battue en brèche par qui que ce soit tant qu'elle s'exerce dans la sphère qui lui est tracée. Qu'est-ce qu'une loi suprême qui pourrait être répudiée par un État qui s'y est soumis? Une fois établie, quel sera le juge des différends qui surgiront entre le gouvernement de l'Union et des États à raison de leurs prérogatives respectives? Les soutiens du régime nouveau prétendaient que le doute n'était point possible si l'on se reportait à l'art. III, sect. 2, § 1 de la Constitution. Cet article porte en effet que « le pouvoir judiciaire des États-Unis s'étendra à toutes les causes de common-law et d'Équity-law qui naîtraient de cette Constitution, des lois et des traités de ce gouvernement, comme aussi à toutes les causes dans lesquelles les États-Unis seraient parties, et aux litiges qui se produiraient entre les États ou entre citoyens d'États différents, etc. »

Ce texte, ajoutait-on, ne laissait aucun doute dans l'esprit; car dire que les juges de la Cour suprême de l'Union, soit par compétence directe, soit par voie d'appel et de dernier ressort, sont autorisés à trancher les procès dans

lesquels les États-Unis sont partie, cette juridiction ne peut être écartée lorsqu'il surgit un différend sur les prérogatives respectives constitutionnelles de l'Union et des États. Objecterait-on que l'art. III, sect. 2, § 1 ne pourrait s'entendre de cette nature de difficultés, car le gouvernement de l'Union, par ce moyen, serait juge et partie dans sa propre cause, proposition inadmissible en droit et en équité? A cela on répondait que répudier cette juridiction, ce serait miner à l'avance les institutions nouvelles. Aucun gouvernement en effet ne peut se maintenir qu'à l'aide du pouvoir judiciaire. Les juges d'État ne suffiraient point à cette tâche à cause de l'incohérence de leurs interprétations de la Constitution, et d'ailleurs ces sortes de différends sont d'ordre politique et ne peuvent être sainement appréciés que par une juridiction supérieure. La Cour suprême des États-Unis est donc et doit être seule compétente; car la Constitution ne distingue pas quand elle attribue à cette cour la connaissance directe des litiges dans lesquels les États-Unis sont partie. Aucune objection sérieuse ne s'élève contre cette juridiction : le peuple américain est tout à la fois le peuple de l'Union et celui des États. Les citoyens d'un gouvernement ne sont pas moins ceux des autres. Les États fournissent par voie d'élection les membres des deux Chambres du Congrès; ils nomment aussi, et ensemble, le Président des États-Unis qui, avec le concours du Sénat, fait choix des membres du corps judiciaire de l'Union. Dans cette organisation mixte, qui réunit l'élément fédéral à l'élément unitaire, l'on ne saurait dire que les tribunaux des États-Unis représentent un intérêt en opposition avec celui des États. L'inamovibilité leur assure une grande indépendance. Aucune solidarité n'existe entre cette branche du gouvernement et les deux autres (c'est-à-dire le Congrès et le Président). Il y aurait plutôt entre ces trois organes rivalité de prérogatives. L'expérience même a prouvé combien était éclairé le choix des membres des cours de justice de l'Union, pour résoudre les questions de droit public, et elles n'ont jamais hésité

à déclarer inconstitutionnels ceux des actes du Congrès qui leur paraissaient dépasser les limites de ses pouvoirs, lorsqu'une question de cette nature était portée devant elles dans des litiges de leur compétence.

Enfin il a été reconnu comme étant une nécessité publique, malheureuse peut-être, qu'en organisant un gouvernement, il fallait laisser l'interprétation de ses actes et de son autorité à l'un de ses organes subordonnés. Aucun exemple n'existait d'un pays où les choses aient été autrement ordonnées. Aussi n'était-ce pas une nouveauté de remettre à la Cour suprême des États-Unis la solution des questions constitutionnelles soulevées dans des litiges non politiques.

Les controverses, qui viennent d'être rapportées, ne restèrent point à l'état de pure théorie : elles passionnèrent les discussions soulevées à ce propos dans quelques législatures d'État, et spécialement dans celle du Kentucky et de la Virginie, à la fin du siècle dernier et au commencement de celui-ci. La main de Madison et celle de Jefferson se firent remarquer dans les résolutions prises par ces deux assemblées. L'un et l'autre de ces hommes d'État déclarèrent que la Constitution n'était autre qu'un pacte fédéral contracté entre États souverains et que comme aucun arbitre n'avait été désigné pour partager les différends qui s'éléveraient entre eux, chacun d'eux conservait le droit d'interpréter ce pacte comme il l'entendait et de se diriger en prenant conseil de son propre intérêt (1). Ces propositions rencontraient des contradicteurs convaincus, et ce ne fut pas l'une des circonstances les moins curieuses, de voir Wilson qui, comme Madison, fut l'un des hommes les plus éminents de la Convention et l'un de ceux qui prirent la part la plus féconde à l'œuvre de cette assemblée, caractériser la Constitution tout autrement que son collaborateur, en la qualifiant de manifestation de la volonté du peuple entier des États-Unis sujette à l'interprétation de la Cour

(1) Voir 4, Jefferson *Correspondence*, 415; Madison, *Virginia reports*, p. 6, 7, 8 et 9.

suprême, arbitre final entre tous (1). Cependant l'opinion de Madison exerça une grande influence, à ce point, dit un auteur américain (2), que pendant quarante ans, un grand parti n'accepta la Constitution que comme un contrat résoluble à la volonté même d'un seul Etat, si celui-ci se croyait lésé par une mesure du gouvernement général. Plusieurs législatures passèrent des résolutions en sens contraire les unes des autres. Quelques-unes même, après avoir opiné dans le sens de la Constitution-contrat, se rétractèrent et reconnurent à cet acte solennel un caractère de manifeste national.

(1) Wilson dans la *Pennsylvania Convention*, 3, Elliot *debates*, p. 286 et suiv. et 9, Dane *abridgment*, ch. clxxxvii, art. 20, § 15. — (2) Dane *appendix*, § 3, p. 11.

CHAPITRE XXXII

SOULÈVEMENT DE LA CAROLINE DU SUD.

Cette lutte de principes si contraires trouva son application en 1827, à l'occasion de l'établissement d'un tarif sollicité par les États manufacturiers et quelques États du Centre, repoussé avec énergie par ceux de l'extrême Sud. Ce tarif était en réalité l'exagération du système protectionniste et équivalait parfois à la prohibition. La Caroline du Sud, dont les produits étaient principalement destinés à l'exportation, se sentait particulièrement atteinte par cette mesure qui l'obligeait à recevoir en échange de ses envois à l'étranger des marchandises grevées des taxes nouvelles à l'importation. Elle avait protesté avant l'adoption du tarif; elle fit plus, après le fait accompli. En 1828, sa législature déclara inconstitutionnelle la loi du tarif, en tant que monopole accordé à certains États au préjudice des autres. La Virginie et la Georgie suivirent cet exemple. Ce fut le premier acte dit de nullification (1). D'autres griefs s'ajoutaient à cette inégalité de condition. L'Est devenait de plus en plus hostile à l'esclavage; toute la fortune du Sud reposait sur cette base. Qu'adviendrait-il lorsque des émigrations constantes partant de cette région pour s'établir dans l'Ouest multiplieraient le nombre de ses adversaires? D'un autre côté, ce mouvement d'émigration se portant tout d'un côté, tendait à déprécier les terres du Sud dans une certaine mesure. Le gouvernement chercha à apaiser cette agitation en sollicitant du Congrès une revision du tarif; mais il n'obtint que des modifications sans importance en 1830. Cette résistance à des demandes légi-

(1) Sam. Eliot *History*, p. 395.

times avait fait revivre dans le Congrès la question de la souveraineté des États, survivant à la Constitution suivant les uns, éteinte suivant les autres, au regard de l'autorité conférée au gouvernement de l'Union. Cependant le Congrès ne pouvait laisser grandir impunément une scission capable d'entraîner peut-être la rupture de l'Union. Mais au lieu de se hâter, il ne se mit à l'œuvre qu'en 1832, époque à laquelle il opéra des réductions de tarif sur divers articles qui portaient principalement ombrage au Sud. Cette demi-satisfaction n'était pas suffisante : on contesta les principes mêmes de la protection en matière de commerce, comme étant une atteinte à l'égalité si nécessaire entre confédérés ; mais on ne put obtenir du Congrès une renonciation explicite, en vue des éventualités de l'avenir. La Caroline du Sud fit alors un pas décisif dans la résistance ; la législature de cet État convoqua une convention dont l'objet était d'aviser au parti à prendre pour maintenir son droit de souveraineté, en opposition aux envahissements du gouvernement général. Cette Convention, réunie en novembre 1832, déclara « que les actes du Congrès, prétendant soumettre les importations à des taxes douanières, n'étaient pas autorisés par la Constitution des Etats-Unis et violaient au contraire son esprit ; ils étaient nuls et de nul effet et ne pouvaient être considérés comme des lois obligatoires pour la Caroline du Sud, pour les fonctionnaires et les citoyens. C'était le devoir de la législature d'adopter telles mesures et de publier tels actes qu'elle jugerait nécessaires en vue d'assurer les fins de cette ordonnance et pour s'opposer à l'exécution des actes du Congrès sur le territoire de cet État. » Cette résolution n'était guère que la paraphrase de celle mentionnée plus haut ; mais elle se terminait ainsi : « Nous, le peuple de la Caroline du Sud, déclarons que nous ne nous soumettrons point à l'emploi de la force si le gouvernement fédéral voulait en faire l'essai pour nous contraindre à l'obéissance, et que nous considérons tous actes destinés à donner une sanction aux mesures reconnues par nous entachées de nullité, comme étant en désaccord

avec la continuation de l'Union de la Caroline du Sud avec le gouvernement général, et que le peuple de cet État devrait, dans ce cas, organiser un gouvernement séparé. » Jusqu'alors la résistance s'était bornée à prononcer la nullification des actes qualifiés inconstitutionnels par ceux qui les repoussaient, aujourd'hui on faisait un pas de plus, et le mot de séparation était prononcé. La législature de la Caroline du Sud, saisie de cette proclamation solennelle, publia plusieurs actes prohibant la perception des droits de douane, et ordonnant l'emploi de soldats volontaires, même de la milice, pour concourir à la défense de l'État (1).

Le gouvernement général ne pouvait rester impassible en face de cette séditieuse démonstration. Le général Jackson, alors Président des Etats-Unis, dans une proclamation restée célèbre, rappela la Caroline du Sud, en termes émus, à l'observation de ses devoirs envers la nation, et il adjura tous les citoyens de cet État de bien peser les conséquences de cette rébellion qui serait une tache pour le pays (2). Bientôt, sur sa demande, le Congrès ordonna l'emploi des moyens de contrainte, pour assurer la perception des droits de douane dans les ports de la Caroline du Sud. Point ne fut nécessaire d'y recourir, car cet État resté seul dans sa rébellion, et témoin des adhésions expresses ou tacites des autres États aux principes invoqués contre lui, céda à une force des choses qu'il ne pouvait maîtriser, mais non cependant sans avoir obtenu, à l'aide d'auxilaires, des réductions progressives du tarif dont le maximum, finalement n'excéda pas 20 p. 100 sur les importations. Cet arrangement est connu sous le nom de *tariff compromise* (1833) (3).

Story rapporte qu'avant les événements dont nous venons de parler, « la Cour suprême des États-Unis avait cons-

(1) Sam. Eliot, *History*, p. 399 et 400 et Parton *life of general Jackson*, vol. III, ch. xxxiii, p. 457 et suiv. — (2) Voir Parton, vol. III, ch. xxxiv, p. 468. — (3) Eliot, p. 402 et 403, et *Commentaries on the Constitution and laws of the U. S. by* Ezra Seaman, 1863, p. 159.

tamment exercé sans trouble le pouvoir d'interpréter, non seulement la Constitution et les lois de l'Union, mais encore les constitutions et les lois des États, en tant que celles-ci pouvaient porter atteinte à la Constitution, aux lois et aux traités des Etats-Unis. Les décisions de cette cour sur ces graves questions n'avaient jamais été repoussées ni même modifiées par le Congrès. Aucun État n'avait encore résisté par la force et de propos délibéré à l'exécution de ses sentences, appliquées sur ces bases, et les tribunaux d'États, de la juridiction la plus élévée, à une seule exception près, s'étaient rangés aux doctrines de la Cour suprême des États-Unis et avaient aidé, dans la plupart des cas, à leur exécution (1). »

(1) Story, § 391.

CHAPITRE XXXIII

LA GUERRE DE LA SÉCESSION ET SES RÉSULTATS.

La pacification des esprits s'était faite par un accord sur les intérêts, sans rien préjuger sur les principes. Les prétentions restaient les mêmes; elles se firent jour par intervalles, et toujours les hommes d'État, guidés par un noble dévouement à la chose publique, imaginèrent des moyens de temporisation qui, calmant momentanément les mécontentements, n'en laissaient pas moins craindre, dans un avenir plus ou moins éloigné, un grand cataclysme dont l'esclavage serait la cause, à moins qu'il n'en fût le prétexte. Sous la présidence de Buchanan, la Caroline du Sud, prévoyant l'avènement au pouvoir suprême d'un homme appartenant au parti républicain et la mise à exécution de quelque entreprise contre le Sud, fit revivre son prétendu droit de souveraineté gardé par la Constitution-contrat, et ne tenant aucun compte de l'autorité de la Cour suprême qui déniait ce droit, elle leva l'étendard de la rébellion autour duquel vinrent se grouper d'autres États du Sud. Ils formèrent ainsi une confédération de dix États (1). Tous s'armèrent contre le gouvernement général, et déployèrent une bravoure qui leur aurait assuré un meilleur sort, si le courage pouvait toujours suppléer au nombre. Quoi qu'il en soit, cette guerre, que l'on peut considérer comme l'une des plus calamiteuses des temps modernes au point de vue des immenses sacrifices d'hommes et d'argent qu'elle entraîna, eut encore des

(1) Ces États étaient : la Caroline du Sud, la Caroline du Nord, la Louisiane, la Floride, l'Alabama, le Mississipi, l'Arkansas, le Texas, la Virginie et la Georgie.

conséquences d'un autre ordre, par sa réaction sur le droit public des États-Unis. Le succès, comme toujours, exagéra les prétentions du vainqueur, et lui fit trop oublier les principes qu'il invoquait naguère.

Voici le sentiment qu'en exprime le savant Cooley : « Le résultat de cette guerre, dit-il, a été de fortifier considérablement, et à certains égards, d'étendre l'autorité nationale. Plusieurs causes y ont contribué. D'abord des amendements à la Constitution et des actes du Congrès ont visé particulièrement ce but. Puis, les fonctions se sont multipliées, et avec elles le patronage et les dépenses. Enfin l'esprit public s'est familiarisé avec le déploiement d'effroyables pouvoirs discrétionnaires pendant la durée des hostilités, et avec l'emploi de mesures exceptionnelles teintées d'arbitraire, destinées à réprimer après coup quelques désordres sur le territoire précédemment insurgé, et à reconstruire l'édifice disloqué des gouvernements d'États (au sud). » Le même auteur généralisant ses idées sur ce point, ajoute : « La constitution d'une nation est en réalité ce que la font pratiquement les hommes au pouvoir, avec le consentement général, et s'il arrive qu'ayant à résoudre quelques points douteux, ils en fassent l'interprétation dans un sens favorable, en apparence, aux intérêts du peuple, de manière à l'incliner vers l'approbation ou l'indifférence, quoiqu'au fond il y ait empiètement sur son terrain, il est très probable que cette possession temporaire deviendra permanente. Bien loin d'appeler une restitution volontaire, l'usurpation s'accomplira sans contestation par la lassitude du peuple qui, à la faveur de meilleures circonstances, aurait défendu avec énergie et reconquis ses droits méconnus et usurpés. Jusqu'à quel point cela devrait-il être? dit ce publiciste, nous ne le discuterons pas : mais cela est un fait, personne ne le contestera (1). »

Cette critique est tout à la fois la désapprobation la plus

(1) Cooley sur Story, § 811.

amère et la plus modérée des envahissements exécutés par le gouvernement de l'Union sur les pouvoirs des États, à l'encontre de l'esprit général qui présida aux délibérations de la Convention de Philadelphie (1).

(1) Le résultat de cette guerre et les empiétements qui en furent la conséquence sont la réfutation péremptoire des pronostics de Tocqueville qui a prétendu que l'Union irait toujours s'affaiblissant de plus en plus, et que « si une portion de l'Union voulait se séparer de l'autre, non seulement on ne pourrait l'en empêcher, mais on ne tenterait même pas de le faire. » *De la démocratie en Amérique*, vol. II, p. 341. Loin de s'affaiblir, ce gouvernement s'est singulièrement fortifié et agrandi !

CHAPITRE XXXIV

CARACTÈRE DÉFINITIF DE LA CONSTITUTION.

Après l'exposé des faits rapportés dans le présent chapitre, il est à peu près surabondant de dire que le caractère de la Constitution est définitivement établi, et ne peut plus faire l'objet d'une controverse. L'idée de pacte ou contrat est rejetée bien loin. La Constitution, considérée comme l'expression d'une volonté unique, s'impose à tous et s'il y avait lieu de la modifier en quoi que ce fût, on ne pourrait le faire que par voie d'amendement dans les formes déterminées. D'un autre côté, la Cour suprême des États-Unis est reconnue le juge en dernier ressort de l'interprétation à donner à cet acte solennel, non pas d'une manière absolue, mais par application des litiges ressortissant à sa juridiction.

Toutefois ce principe demande à être lui-même renfermé dans de certaines limites, pour ne pas porter atteinte à la division des pouvoirs publics. Story donne, à ce sujet, une exposition assez nette de la coordination de ces pouvoirs; nous la résumerons ainsi : « La Constitution, en séparant les organes du gouvernement et en leur distribuant des pouvoirs limités, a exigé d'eux la stricte observation de ses prescriptions, sous la foi du serment. Ils doivent s'abstenir de tous actes qui seraient en opposition avec elle. En conséquence, s'ils sont tenus d'agir dans des circonstances où il n'existe aucun précédent fixé par une autorité compétente, ces organes doivent d'abord décider par eux-mêmes, si les actes projetés sont conformes aux principes constitutionnels. Ce qui est vrai, à cet égard, du Président, ne l'est pas moins du Congrès lui-même. Dans beaucoup de cas, les décisions prises par eux sont défini-

tives, attendu que par leur caractère particulier, elles ne sont pas susceptibles de revision. Ainsi dans des matières d'un caractère exclusivement politique, soit législatif soit exécutif, il est évident qu'au Congrès et au Président appartient une autorité discrétionnaire, non susceptible de contrôle. Par exemple, le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre, de lever des taxes, de disposer des fonds publics, de régler l'intercourse et le commerce avec les puissances étrangères. Le mode de mise à exécution de ses pouvoirs ne peut être critiqué ni changé par aucun tribunal. Ainsi encore, le pouvoir de conclure des traités étant confié au Président et au Sénat, lorsqu'un traité a été régulièrement ratifié, il devient loi du territoire, et aucun tribunal n'y saurait contredire. Et cependant on peut supposer des cas où une taxe serait établie et un traité fait d'après des motifs et sur des bases entièrement opposées aux vues de la Constitution ; mais ce sont des matières d'ordre politique, inaccessibles au pouvoir judiciaire. Dans ce cas, le seul remède à appliquer consisterait dans un appel au peuple au moyen des élections ou par voie d'amendement à la Constitution (1). »

Toutefois il est des cas dont la solution est délicate : c'est par exemple, lorsque les trois pouvoirs sont appelés tour à tour à trancher la même question de droit constitutionnel. Nous en avons cité un exemple remarquable, à propos de la création de la banque dite des États-Unis, dont la charte, octroyée par le Congrès en 1791, fut attaquée plus tard, au point de vue de la constitutionnalité. La Cour suprême, saisie d'une espèce où une question de cette nature fut soulevée, prononça la validité de cet acte législatif. En 1811, le Congrès, sollicité de renouveler cette charte, s'y refusa sur le motif de l'insuffisance de ses pouvoirs. Cette résolution était le désaveu implicite de la doctrine professée par la Cour suprême et par le Congrès de 1791. Même refus en 1815 ; mais en 1816, les tables avaient tourné, et le

(1) Story, *Commentaries*, § 374.

Congrès accordait la charte refusée un an auparavant, en se basant sur des motifs constitutionnels tout à fait contraires. Puis, les Congrès subséquents se décident dans le sens de la Cour suprême et accordent des chartes; mais les Présidents y opposent leur veto, paralysant ainsi l'action du pouvoir législatif. Chacun de ces trois pouvoirs se trouvait avoir agi dans le cercle de ses prérogatives sous sa responsabilité individuelle, tout en laissant incertain un principe de réelle importance. Il n'a fallu rien moins que la force des circonstances et la puissance des intérêts de l'ordre économique, pour faire comprendre à tous, que les institutions les meilleures et les plus vitales sont celles qui s'adaptent aux besoins sérieux du pays, à son expansion et à son influence dans ses rapports internationaux. Ces considérations ont amené finalement sur cette question une uniformité d'interprétation de la Constitution dans le sens du jugement de la Cour suprême.

La ligne de démarcation des pouvoirs entre eux en cette matière, dit Cooley, est celle-ci : « Déclarer ce qui doit être la loi *à faire*, appartient au pouvoir législatif, sous sa propre responsabilité. Déclarer ce qu'elle est, *après la publication*, appartient au pouvoir judiciaire, » pourvu, bien entendu, dans ce dernier cas, qu'il ne s'agisse point de matières politiques exclusivement réservées aux deux autres pouvoirs (1).

(1) Cooley sur Story, § 375. Ce que dit cet auteur du pouvoir législatif s'applique aussi au pouvoir exécutif quand il est appelé à exercer son veto.

LIVRE QUATRIÈME

L'Organisation du gouvernement de l'Union, les amendements à la Constitution.

CHAPITRE PREMIER

MISE EN VIGUEUR DE LA CONSTITUTION. — PREMIER PRÉSIDENT, WASHINGTON.

Le Congrès, appelé continental, pour le distinguer des précédents, était en session à New-York lors de l'acceptation de la Constitution, par onze États sur treize, nombre suffisant pour constituer le nouveau gouvernement. Le 13 septembre 1788, il prescrivit la marche à suivre pour l'élection du Président. Cette résolution est ainsi conçue: Le Congrès arrête ce qui suit : « Le premier mercredi de janvier prochain, les électeurs des divers États ayant accepté la Constitution, se réuniront pour choisir les électeurs présidentiels. Le premier mercredi de février suivant, ceux-ci se réuniront dans leurs États respectifs, pour choisir le Président, et le premier mardi de mars subséquent, se réunira le Congrès, au siège du gouvernement pour commencer ses opérations conformément aux prescriptions de la Constitution. »

Sur cette convocation, les candidats présidentiels furent nommés à l'époque prescrite; mais le 11 mars qui était précisément le premier mercredi de ce mois, on ne u réunir à Washington, qu'un nombre insuffisant de membres du Congrès, pour constituer cette assemblée. D'autres tentatives furent faites avec le même insuccès. Ce ne fut que le 6 avril suivant, que les deux Chambres régulièrement constituées dépouillèrent les scrutins et proclamè-

rent Washington, président des États-Unis, élu à l'unanimité des suffrages. Mais de New-York, il fallait expédier officiellement cette nouvelle à ce grand homme qui résidait en Virginie. Trois semaines s'écoulèrent jusqu'à son arrivée à New-York; c'est ainsi que son inauguration fut retardée jusqu'au 30 avril 1789. Ce jour-là, le Congrès proclama Washington Président, et John Adams du Massachusetts, Vice-Président des États-Unis. L'un et l'autre prêtèrent serment entre les mains de Livingston, chancelier, en présence des deux Chambres et du peuple assemblé (1). Ce jour est à jamais mémorable dans les fastes du monde; car de là, date la mise en œuvre de la Constitution la moins imparfaite qui ait encore existé, et le gouvernement officiel de l'homme politique le plus grand par l'élévation de caractère, par la rectitude l'esprit, par la droiture et le désintéressement, qu'aient connu les temps anciens et modernes. Ce citoyen éminent, en prenant possession de ce poste de confiance, exprima la résolution de n'accepter aucun émolument pour les services qu'on attendait de lui, ne demandant autre chose que le remboursement de ses dépenses dûment justifiées (2): noble langage dépouillé de l'emphase orgueilleuse souvent relevée chez les grands hommes de l'antiquité grecque et romaine.

Attendu que la Constitution ordonnait le renouvellement par tiers des membres du Sénat, cette assemblée procéda au tirage au sort destiné à fixer l'ordre dans lequel expireraient les fonctions de ses membres. Le premier tiers sorti de l'urne fut soumis à réélection à l'expiration des deux premières sessions, le deuxième tiers, deux ans après. Quant au dernier tiers, il resta en fonctions pendant six années, sans changement.

A propos de la durée du mandat du Président, la question s'éleva de savoir de quel jour partirait la durée des

(1) Voir *The Nation*, 1er avril 1886, n° 1083, p. 274 et HILDRETH, vol. IV, p. 48. — (2) Le même, p. 58. Washington avait déjà montré le même désintéressement en prenant possession du commandement de l'armée, au début de la guerre de l'indépendance.

quatre années. Serait-ce du 4 mars, jour de son élection, ou du 30 avril, époque de sa proclamation par le Congrès à la présidence? Il est présumable que Washington, qui était très scrupuleux des formes prescrites, ne voulut conserver son titre que pendant trois ans et dix mois, c'est-à-dire jusqu'au 4 mars 1793, quoique en réalité, ses services ne datèrent que bien postérieurement. Aujourd'hui, bon nombre d'esprits non inféodés aux dates, réclament contre celle du 4 mars, et voudraient que l'inauguration de la présidence fût portée au 30 avril, qui est le véritable point de départ du gouvernement de l'Union. Le 4 mars à Washington, est l'époque la plus rude de l'année; le froid y est rigoureux et rend pénibles les voyages imposés aux membres du Congrès pour se rendre dans cette ville de tous les points, surtout des extrémités des États-Unis. En fixant le point de départ de la présidence au 30 avril, on entre dans la belle saison, les privations sont moins dures pour les membres des deux chambres et pour leurs familles qu'ils amènent souvent avec eux. Une proposition a été adressée dans ce sens au Congrès : qu'en adviendra-t-il (1)?

Chaque deux ans, après l'élection générale des membres de la Chambre des représeutants et du tiers de ceux du Sénat, le Congrès nouveau est tenu de se réunir, sans convocation, à Washington, siège du gouvernement de l'Union, pour procéder à son organisation officielle, prélude de la session.

La loi de 1788 qui dicta la marche à suivre pour l'élection de Washington a été remplacée par un autre acte du Congrès du 1er mars 1792, qui énumère avec détail les formalités à remplir pour cette importante opération; mais cet acte était muet sur les difficultés qui pouvaient surgir dans les États à propos des interprétations à donner aux statuts locaux, surtout par l'absence de ces statuts. Les graves contestations nées de ces circonstances faillirent troubler

(1) Voir *The Nation*, 1er avril 1886, n° 1083.

profondément le pays à propos de l'élection de M. Hayes. On ne sortit de ce pas difficile que par une transaction faite entre les partis en présence, par un arbitrage qui assura, à une seule voix de majorité, à M. Hayes la présidence des États-Unis. Averti par le danger couru, il fallait en empêcher le retour, et après des tergiversations, le droit public nouveau en cette matière, fut définitivement réglé par un acte du Congrès du 2 février 1887 (1), faisant suite à celui de 1792 et le modifiant en divers points.

La section Ire ordonne aux électeurs présidentiels de se réunir respectivement dans le lieu désigné par les législatures de chaque Etat, le deuxième lundi de janvier après leur élection, au lieu du premier mercredi de décembre fixé précédemment.

Section II. Si des contestations s'élevaient sur la validité des élections de ces électeurs, elles seront réglées dans chaque État par les lois préexistantes ou par des actes nouveaux qui précéderaient de six jours au moins la réunion de ceux-ci. La décision définitive. serait remise ou à des électeurs de l'Etat, ou aux Cours de justice ou tranchée par tout autre mode préféré.

Section III. Le gouverneur de l'État sera tenu de notifier au Secrétaire d'État de l'Union le résultat des élection du deuxième degré aussitôt après cette formalité ou après la décision sur les difficultés qui surviendraient : cette notification rapportera les détails nécessaires à connaître. Les électeurs recevront un certificat de leur élection. En cas de contestation sur le vote émis par les électeurs présidentiels, et, s'il y a une décision survenue qui les termine, avis du tout sera donné par le gouverneur de l'État intéressé au Secrétaire d'État de l'Union qui en donnera connaissance au Congrès.

Section IV. Les deux Chambres se réuniront le deuxième mardi de février qui fera suite au meeting des électeurs, à 1 heure après midi, dans la Chambre des représentants.

(1) 49e cong., sess. 2, ch. xc, p. 373.

La séance sera présidée par le président du Sénat. Deux membres de chaque Chambre seront nommés par elle pour compter les votes. Ces votes seront lus par le président et remis ensuite aux *tellers* (membres chargés de compter); on lira aussi publiquement les certificats et papiers, par ordre alphabétique, et les noms du Président et du Vice-Président élus seront proclamés publiquement. Si une objection s'élevait, les deux Chambres se retireraient pour en délibérer et prononceraient s'il y a lieu le rejet du vote contesté. On ne comptera que les votes régulièrement donnés. S'il y avait désaccord entre elles sur le compte des votes, on compterait ceux-là seulement qui seraient certifiés par le pouvoir exécutif de l'État. Après la décision prise, le Président annoncera le résultat sur la question résolue par elles; on ne prononcera sur aucun autre point avant la solution donnée sur l'objet litigieux entrepris.

Aucun débat ne sera permis, aucune question ne sera posée pendant la réunion des deux Chambres, à moins qu'il ne s'agisse de la séparation des assemblées. Lorsque les Chambres se séparent pour délibérer sur une objection posée, il ne sera accordé que cinq minutes à un membre pour s'expliquer, et pour une fois seulement. Mais après deux heures de séance, il appartiendra au président de chaque Chambre de mettre aux voix la question principale sans autre débat.

La réunion conjointe des deux Chambres ne sera dissoute qu'après le compte de voix et la publication du résultat. Aucun ajournement ne sera accordé; mais chaque Chambre pourra, en cas de vote distinct, s'ajourner pourvu que cela ne dépasse pas un jour, le dimanche excepté, et que la réunion suivante soit reprise à 10 heures du matin. Mais si le vote pour le compte des voix et l'annonce du résultat n'avait point lieu dans les cinq jours après l'ouverture de la réunion des deux Chambres, aucun autre ajournement ne pourra avoir lieu dans l'une et l'autre Chambre.

CHAPITRE II

PREMIÈRE SESSION DU CONGRÈS. LES DOUZE PREMIERS AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION. LOIS COMPLÉMENTAIRES.

Le premier Congrès avait une mission difficile à remplir, celle de compléter l'œuvre de la Convention. Des sujets de grande importance réclamaient la priorité dans les délibérations. De ce nombre étaient : 1° les amendements à la Constitution, promis à tous, lors de l'adoption de cet acte solennel ; 2° l'organisation des services du pouvoir exécutif ; 3° l'établissement d'un système judiciaire spécial pour les États-Unis ; 4° les lois propres à la milice, en vue surtout de la mobilisation pour le service actif de l'Union ; 5° le règlement des rapports de toute nature avec les tribus indiennes. Outre ces points fondamentaux, il fallait créer un système de revenu pour assurer la marche du gouvernement et parcourir, en un mot, toute l'échelle de l'édifice gouvernemental, de la base au faîte, en remplissant les vides d'une structure incomplète. De tous ces travaux, nous ne retiendrons que les mesures ayant un caractère organique et permanent, que nous compléterons par les modifications qui ont été apportées depuis. Nous ne nous astreindrons pas à un ordre chronologique qui nous obligerait à scinder des matières que nous cherchons à grouper pour donner des vues d'ensemble. C'est ainsi que nous commençons par les amendements à la Constitution, quoiqu'ils n'aient pas eu la priorité dans les discussions.

Une des objections faites au projet de Constitution, et ce n'était pas la moins sérieuse, s'appliquait à l'absence d'une proclamation de certains droits généraux du peuple, considérés comme imprescriptibles. Ces droits devaient, dans l'opinion publique, servir de base à toute constitu-

tion, et y être écrits en caractères ineffaçables. Mais cette déclaration des droits était-elle si nécessaire qu'il fallût reprendre à nouveau l'œuvre si laborieuse de la Convention de Philadelphie ? A quoi bon, disaient les uns, une pareille profession de principes là où le peuple est souverain et peut manifester fréquemment sa volonté ? On comprend que dans une monarchie ce soit une barrière contre les empiètements du pouvoir. Ici rien de pareil à craindre. Puis, comment déterminer d'une manière précise l'ensemble de ces droits fondamentaux ? Est-ce à dire que d'autres, non spécifiés quoique aussi graves, ne jouiront pas de la même protection que ceux décrétés dans la Constitution ? Si l'on fait une énumération trop étendue, on arrive à lier les mains du Congrès outre mesure. Cependant on répliquait qu'un bill des droits n'est pas moins nécessaire en république que dans les monarchies, pour tenir en respect les majorités tant dans les législatures que dans les meetings populaires. Les minorités veulent être protégées fermement contre les forces numériques ; elles ne peuvent trouver cette sécurité que dans les constitutions qui sont une digue aux empiètements. Il suffit de l'affirmation de quelques garanties essentielles et capitales pour mettre en sûreté l'honneur, la vie et la fortune des citoyens. Le surplus peut rester dans le domaine de la loi. Ces dernières considérations eurent un grand poids dans les débats des conventions d'État qui eurent à ratifier l'œuvre de la Convention de Philadelphie, et il fut tacitement entendu que des amendements seraient apportés à la Constitution. Aucun État n'en fit une condition expresse de sa ratification. C'est qu'à vrai dire il ne s'agissait point, dans l'esprit du peuple, de proclamer les principes primordiaux des sociétés, tels qu'on les comprend en France. Le gouvernement de l'Union étant juxtaposé aux gouvernements d'États, étant limité de sa nature et distinct de ceux-ci, il y avait lieu de les fortifier contre l'action envahissante du gouvernement central. Les droits réclamés étaient avant tout une barrière destinée à préserver les gou-

vernements d'États contre le nouveau; s'il y avait lieu de décrire des principes généraux de gouvernement, c'eût été dans les constitutions d'État qu'ils auraient dû être déposés et non ailleurs. Cependant, quand le premier Congrès fut assemblé, il soumit à une étude attentive les amendements réclamés de divers côtés, et de ses délibérations sortirent dix articles destinés à faire corps avec la Constitution et à participer de son caractère fondamental.

L'article premier fait défense au Congrès d'édicter aucune loi qui créérait une religion privilégiée, prohiberait l'exercice d'un culte quelconque, restreindrait la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit de réunion et de pétition pour le redressement des abus.

L'article 2 porte que la milice étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, aucune atteinte ne doit être portée au droit de tout citoyen de posséder ou de porter des armes.

D'après l'article 3, en temps de paix, les citoyens ne peuvent, sans leur consentement, être tenus de loger des soldats. En temps de guerre, il en est autrement; mais ce point doit être réglé par une loi.

L'article 4 garantit l'inviolabilité du citoyen, de son domicile, de ses papiers et de tout ce qui lui appartient, de manière à empêcher toute visite domiciliaire, toute recherche et saisie, à moins que ce ne soit sur un mandat de l'autorité compétente, accordé sur de graves présomptions appuyées par le serment ou l'affirmation de la partie plaignante; ce mandat doit décrire les lieux où les investigations pourront se faire, et la personne et les choses dont l'arrestation ou la saisie seraient ordonnées.

Suivant l'article 5, aucune mise en arrestation en matière criminelle ne peut émaner que du grand jury (1),

(1) Cette nécessité du grand jury ne s'applique qu'aux crimes commis contre l'Union et dont ce gouvernement a droit de connaître. L'amendement 5 dont il s'agit ne parle point des États individuels, qui sont maîtres d'écarter ce mode d'accusation dans les matières du ressort de leurs tribunaux locaux. COOLEY sur STORY, § 1947, p. 666.

excepté dans les causes où sont impliqués des soldats de terre et de mer et des miliciens en service actif en temps de guerre ou de danger public. Nul ne sera mis deux fois en jugement pour une même offense qui entraînerait la perte de la vie ou la mutilation. Jamais un accusé ne sera contraint de porter témoignage contre lui-même en matière criminelle, ou privé de la vie, de la liberté et de sa propriété sans un jugement rendu dans les formes prescrites par la loi. Aucune propriété privée ne sera expropriée pour cause d'utilité publique sans une juste compensation.

L'article 6 assure à l'accusé en matière criminelle un prompt jugement rendu par le jury en séance publique dans l'État et le district où le crime aura été commis, lequel district aura été préalablement formé par une loi. Aucune condamnation ne peut être prononcée qu'après une complète information sur la nature et la cause de l'accusation, après la confrontation de l'accusé avec les témoins à charge, et l'audition des témoins à décharge que celui-ci aura le droit de requérir, et enfin après la défense présentée par son conseil.

La *Common Law* d'Angleterre ayant été adoptée par des États, comme on l'a vu plus haut, l'article 7 des amendements en maintient l'application aux procès civils sous le gouvernement de l'Union, dans les cas où cette loi y est applicable et pourvu qu'il s'agisse d'un litige dont le montant soit supérieur à 20 dollars. Ces affaires sont jugées par le jury, et aucun fait déclaré constant par lui ne peut être revisé dans aucune cour des États-Unis, si ce n'est d'après les règles tracées par cette loi.

Défense est faite par l'article 8 d'exiger d'un accusé une caution trop élevée, de lui appliquer des amendes excessives et de lui infliger des peines cruelles et insolites.

Les articles 9 et 10 sont purement interprétatifs. L'article 9 porte que certains droits énumérés dans la Constitution ne seront point interprétés comme négatifs ou restrictifs d'autres droits conservés par le peuple. L'ar-

ticle 10 explique que les pouvoirs *non délégués* aux États-Unis par la Constitution, aussi bien que ceux qui n'ont pas été prohibés aux États, sont réservés à ceux-ci respectivement ou au peuple.

Ces deux articles, qui cherchent à jeter quelques lumières sur la ligne de démarcation des pouvoirs publics, sont encore bien vagues pour faciliter l'interprétation de la Constitution dans certaines circonstances. Lors de la discussion de l'article 10, on avait proposé de remplacer les mots pouvoirs *non délégués* par ceux-ci : pouvoirs *non expressément* délégués; mais, après discussion, le mot *expressément* fut rejeté à cause de l'impossibilité pour le gouvernement central de se mouvoir dans des limites si étroites. On se résolut à lui laisser des attributions implicites se rattachant plus ou moins directement aux pouvoirs principaux énumérés dans la Constitution. Nous en avons parlé plus haut.

Ces dix amendements furent votés par le Congrès dans sa première session ouverte le 4 mars 1789 à la majorité des deux tiers de ses membres, et soumis ensuite à l'acceptation des législatures d'État suivant l'un des modes prescrits par la Constitution. La ratification pour plusieurs d'entre eux se fit longtemps attendre; elle ne fut complète que le 5 décembre 1791. Tous les États y concoururent, même le Rhode-Island, dont l'adhésion à la Constitution n'avait été donnée qu'en 1790 (1).

Aux amendements ci-dessus le Congrès en a ajouté cinq autres échelonnés sur une période de soixante-douze ans, de 1798 à 1870. En voici la nomenclature : Le onzième a été transcrit plus haut : il a pour objet de soustraire les États individuels à la juridiction des cours de justice des États-Unis, lorsqu'ils sont l'objet de réclamations de la part de leurs créanciers étrangers à ces États, disposition inique que nous avons déjà caractérisée.

(1) La ratification de ces amendements s'obtint pareillement après quatre années d'attente depuis la proposition du Congrès. Elle ne réunit que 12 voix sur 16 États (Voir *The digest of parliamentary law*, p. XXXIII).

Le douzième modifie le mode d'élection du Président et du Vice-Président des États-Unis. Nous l'avons analysé plus haut en l'accompagnant des réflexions qu'il suggère (1).

Les treizième, quatorzième et quinzième amendements sont la conséquence du triomphe du gouvernement des États-Unis sur les Etats en rébellion. Ils modifient profondément les bases du gouvernement de l'Union, même des États individuels. Il est donc nécessaire de les faire connaître pour compléter les idées sur les effets de la Constitution des États-Unis, ainsi amendée dans ses parties essentielles.

(1) Six mois suffirent pour recueillir les adhésions nécessaires à cet amendement sous la pression des circonstances.

CHAPITRE III

LE TREIZIÈME AMENDEMENT A LA CONSTITUTION.

Le treizième amendement porte, § 1 : « Aucune servitude volontaire ou non, excepté comme punition infligée par la justice pour la perpétration d'un crime, ne pourra exister aux États-Unis et dans aucun lieu soumis à leur autorité. § 2 : Le Congrès a pouvoir de donner force exécutoire à cet article par les dispositions législatives qu'il jugera nécessaires. »

Cette mesure radicale obtint une notable majorité dans les deux chambres du Congrès (1er février 1865). Elle fut soumise ensuite à l'approbation des législatures d'États. Trente d'entre elles la ratifièrent. La dernière ratification fut donnée le 5 avril 1866. Deux États seulement s'y montrèrent contraires : le Delaware et le Kentucky (1).

Il convient de remarquer que les dix États précédemment sécessionnistes et alors ralliés furent admis à voter et votèrent effectivement la ratification de ce treizième amendement. On devait les croire réintégrés dans l'Union puisque leur concours était réclamé. Cependant, par une singulière inconséquence, leur reconstitution, reconnue par le Président des États-Unis, était encore contestée par le Congrès, qui refusait d'admettre dans son sein les représentants et sénateurs élus par ces États pour faire partie de la représentation nationale (2). Nous en dirons bientôt quelques mots.

Indépendamment de l'esclavage proprement dit qu'on venait d'abolir, l'on connaissait encore aux États-Unis une espèce de servitude volontaire ou non, qui avait quelques

(1) Voir *The digest of parliamentary law*, p. 29 et note de Cooley sur Story, appendice, p. 695. — (2) Voir *The Message of the President of the U. S. to Congress*, 3 déc. 1866, p. 4.

traits de ressemblance avec l'esclavage, nous voulons parler du *péonage* pratiqué sur les Indiens par les habitants blancs du Nouveau-Mexique et autres possessions américaines, d'origine espagnole. En supposant cette servitude volontaire, pouvait-on soutenir qu'elle fût repoussée par le treizième amendement? Il était difficile de se décider pour l'affirmative, car cet amendement ne parle que de servitude involontaire. Une disposition nouvelle devenait nécessaire sur ce point. L'abolition en fut prononcée par un acte du Congrès du 2 mars 1867. D'après cet acte, tous contrats, toutes lois locales, tous usages créant ou maintenant le péonage ont été déclarés nuls et sans effet pour l'avenir, et défense a été faite de le rétablir dans les possessions américaines. Ainsi a disparu cette dernière trace d'un régime qui, de près ou de loin, pouvait affecter la liberté et la dignité humaines (voir *The Revised Statutes of the U. S.*, sect. 1990).

Il ne suffisait point d'abolir l'esclavage; il restait à déterminer la condition civile et politique des affranchis. Il était d'autant plus nécessaire d'y pourvoir qu'un jugement de la Cour suprême des États-Unis (1) avait déclaré, quelques années avant la rébellion, qu'un individu de race africaine n'était et ne pouvait devenir citoyen de l'Union. Quoique la doctrine de cette Cour fût répudiée par de bons esprits, elle n'en avait pas moins pleine autorité, même depuis l'insuccès de la rébellion. D'ailleurs les noirs étaient, de par la loi du pays, exclus du bénéfice de la naturalisation (2). Il y avait donc lieu de modifier profondément le droit public en ce qui concernait cette race. Le Congrès, investi par le treizième amendement des pouvoirs nécessaires pour en assurer l'exécution, jugea que son autorité s'étendait jusqu'à proclamer les affranchis, citoyens des États-Unis. Tel fut l'objet d'une loi du 9 avril 1866, por-

(1) Voir *Dred Scott case V. Sandford*, 19 HOW, 393. — (2) Acte du congrès de 1790, voir *The U. S, Statutes at large*, 103, rapporté depuis, en ce qui concerne les noirs. Voir *The revised Stat.*, sect. 2169, modifiés par la loi du 18 février 1875, ch. LXXX, 2e session, 1875.

tant entre autres choses que « tous individus nés aux États-Unis, et non sujets d'une puissance étrangère (à l'exclusion des Indiens non taxés), étaient déclarés citoyens de ce pays, et aptes à en exercer tous les droits et privilèges, quelles que fussent leur race et leur couleur, sans avoir égard à leur condition antérieure d'esclavage et de servitude involontaire. » Cet acte était une grave atteinte à l'article 1er de la Constitution, section II, § 3, qui, pour la représentation à la première chambre du Congrès, avait posé de toutes autres bases que celles données par cette loi. Le treizième amendement relevait le noir de son abjection, mais il était muet sur la condition politique de l'affranchi. En faire un citoyen était ajouter au texte de cet amendement au lieu de se borner à en assurer l'exécution. Était-il admissible qu'un acte du Congrès pût, seul, opérer cette transformation d'une manière stable, alors surtout qu'un acte d'une session postérieure de ce même corps politique pourrait changer cette résolution? Ce n'était pas trop d'un nouvel amendement à la Constitution pour introduire une si grave innovation. A ces considérations doit être attribuée la résolution qui ne tarda point à être prise d'en appeler au peuple pour fortifier cette loi par la voie qui vient d'être indiquée; aussi dès le 16 juin 1866, c'est-à-dire deux mois après la loi d'avril, le Congrès proposa à la ratification des législatures d'État, un quatorzième amendement à la Constitution, qui n'est, dans la première partie de la section Ire, que la reproduction du début de l'article 1er de cette loi, sauf une variante que nous essayerons d'expliquer. La ratification de cet amendement fut laborieuse à obtenir à travers les graves dissentiments qui s'étaient élevés entre les deux pouvoirs législatif et exécutif de l'Union à propos de la reconstruction des États sécessionnistes et de leur réintégration dans le giron de l'Union (1).

(1) Voir sur cette ratification, *The parliamentary law*, p. 30 et 31.

RLESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

CHAPITRE IV

LE QUATORZIÈME AMENDEMENT A LA CONSTITUTION.

Cet amendement est ainsi conçu :

« Section Ire. — Toutes personnes nées ou naturalisées aux États-Unis et soumises à leur puissance, sont déclarées citoyens non seulement de l'Union, mais encore de l'État où ils résident. Aucun État n'édictera de loi qui porterait atteinte aux privilèges et immunités des citoyens des Etats-Unis; et s'il en existait, il ne leur donnera aucune force d'exécution. De plus, aucun État ne privera qui que ce soit de sa vie, de sa liberté, de sa propriété, sans jugement, et il ne refusera la protection de la loi à aucune personne soumise à sa juridiction.

« Section II. — Les membres de la Chambre des représentants seront répartis entre les États eu égard au nombre de leurs populations respectives, chaque individu comptant pour une tête. Dans ce dénombrement n'entreront point les Indiens non taxés. Mais si le droit de suffrage dans une des élections pour le choix des électeurs du Président et du Vice-Président des États-Unis et des représentants au Congrès, des fonctionnaires de l'ordre civil ou judiciaire d'un État et des membres de la législature, était refusé à aucun habitant mâle de cet État, âgé de vingt et un ans et citoyen des États-Unis, ou s'il y était porté atteinte d'une façon quelconque, excepté pour cause de participation à la rébellion ou à tous autres crimes, la base de représentation pour cet État serait réduite en proportion du nombre des individus éliminés comparativement à la masse des citoyens mâles de cet État, âgés de vingt et un ans.

« Section III. — Nul ne sera sénateur ou représentant

au Congrès, ou électeur présidentiel, ou fonctionnaire de l'ordre civil ou militaire des États-Unis et des États individuels si, après avoir prêté serment, en ces diverses qualités, de soutenir la Constitution des États-Unis, il s'est engagé dans une insurrection ou une rébellion contre cette puissance, et a donné aide et assistance à ses ennemis. Toutefois le Congrès, par un vote émis à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, pourra faire cesser cette incapacité.

« Section IV. — On ne pourra mettre en question la validité de la dette publique des États-Unis telle qu'elle a été autorisée par la loi, y compris celle contractée pour le payement des pensions allouées en vue de la suppression de l'insurrection et de la rébellion ; mais ni les États-Unis, ni aucun État ne prendront à leur charge et ne payeront aucune dette créée pour venir en aide à ces soulèvements contre le pays, et ne feront face à aucune réclamation pour cause de perte ou d'émancipation d'esclaves. Toutes ces dettes, obligations et réclamations sont déclarées illégales et nulles.

« Section V. — Le Congrès est investi des pouvoirs nécessaires pour donner force exécutoire aux prescriptions du présent article. »

Cet amendement, adopté par les deux Chambres du Congrès à la majorité constitutionnelle, fut soumis à l'acceptation des législatures d'État, dès le 16 juin 1866. Il eut des fortunes diverses qui firent bien ressortir l'agitation des esprits et le trouble des caractères aux époques révolutionnaires.

35 législatures avaient à statuer sur le sort de cet amendement 35

La majorité des trois quarts d'entre elles, soit 26 voix, était nécessaire pour valider l'acceptation..... 26 } 36

Une minorité de 10 États suffisait donc pour le faire échouer..... 10

Il ne fallut rien moins que deux années d'attente pour acquérir la majorité constitutionnelle au quatorzième

amendement; ce ne fut pas sans une forte pression exercée sur les États du Sud qui s'y étaient montrés contraires, qu'on obtint de trois d'entre eux l'appoint de cette majorité. A ces États l'on signifia que de leur approbation dépendrait leur réintégration dans l'Union. Les uns cédèrent à cette considération; d'autres y restèrent insensibles. Mais deux particularités signalèrent l'œuvre de la ratification. Deux États fidèles à l'Union, l'Ohio et le New-Jersey, qui avaient donné leur adhésion en 1866 et 1867, la rétractèrent ensuite, en janvier et avril 1868, alors que le consentement général était encore à l'état incertain. D'un autre côté, deux États précédemment sécessionnistes, les deux Carolines qui avaient repoussé l'amendement en 1866, s'y rallièrent les 4 et 9 juillet 1868. Mais quelle force légale devait-on attacher à ces rétractations dans deux sens si opposés? Si l'acceptation des deux États du Sud, même tardive, devait prévaloir sur leur rejet antérieur, comme l'expression de leur volonté réfléchie, pouvait-on soutenir qu'il en fût autrement de la révocation des ratifications précédemment données par l'Ohio et le New-Jersey? Des doutes s'élevèrent à ce sujet dans l'esprit du Secrétaire d'État chargé de la promulgation, et il délivra, le 20 juillet 1868, un certificat dans lequel il déclara que le quatorzième amendement était adopté « si les adhésions premières des États d'Ohio et de New-Jersey (rétractées depuis) devaient être considérées comme maintenues » (1). Le doute émis par ce haut fonctionnaire ne pouvait satisfaire le Congrès, et, dans son empressement à voir s'accomplir le triomphe de son œuvre, il prit immédiatement une résolution conjointe par laquelle il déclara, dans son omnipotence, que l'amendement était adopté. Il ne restait plus au Secrétaire d'État qu'à procéder à la promulgation qui eut lieu, en effet, le 28 du même mois de juillet, c'est-à-dire quelques jours après la rétractation des deux Carolines. Celle de la Georgie ne fut acquise que le lendemain du jour de la

(1) Voir *Note* de Cooley sur le § 1929 de son commentaire à la suite de Story, vol. II, p. 650.

délivrance du certificat dubitatif du Secrétaire d'État.

La solution donnée par le Congrès au doute émis par le Secrétaire d'État, si on la dégageait des intérêts politiques et de parti, ne serait pas soutenable en ce qui concerne les États d'Ohio et de New-Jersey; car il est de principe que lorsque plusieurs consentements sont nécessaires pour un accord, le premier consentement donné par une partie est essentiellement révocable tant que les autres n'ont point signifié leurs adhésions. Cette révocation peut très bien se justifier d'ailleurs par la survenance d'un fait déterminant ou d'une opinion plus réfléchie. Pourquoi en serait-il autrement en politique? Pourquoi, par une contradiction inexplicable, admettre la rétractation des deux Carolines et repousser celles de l'Ohio et de New-Jersey? Pourquoi deux poids et deux mesures en matière si grave?

Procédons maintenant à l'analyse du quatorzième amendement et cherchons à en dégager les conséquences.

Le début de la section Ire détermine les traits caractéristiques des citoyens des États-Unis; mais il le fait dans des termes différents de ceux employés par la loi du 9 avril 1886, d'où il semblerait juste de conclure que celle-ci a été abrogée en ce qu'elle a de contraire à l'amendement qui est d'une date postérieure. Il en est autrement cependant, comme on le verra plus loin. Disons, en passant, que les actes de cette période législative portent l'empreinte très en relief d'une pensée dominante exprimée sous diverses formes, celle d'élever la race noire au niveau de la condition du blanc, et de le faire participer aux mêmes droits, quelles que soient les exclusions dont elle ait été l'objet antérieurement. Dans le remaniement des lois, nécessité par cet esprit nouveau, on remarque bien des traces de la précipitation apportée à ce travail, et çà et là des lacunes, des antinomies qui rendent très perplexe le juge chargé de l'interprétation et de l'application des lois. Mais ici, une pensée réfléchie doit avoir présidé à cette partie du quatorzième amendement, quelque singularité que présente la variation des deux textes parallèles destinés à régler la même matière.

La loi d'avril 1866 porte que tous individus nés aux États-Unis et non sujets d'une puissance étrangère, sont déclarés citoyens de l'Union. Il n'y est point question de naturalisation comme dans l'amendement, le noir étant alors exclu du bénéfice des lois concernant cette branche du droit. Les termes de début du quatorzième amendement disent, à la différence de cette loi, que tous individus, nés ou naturalisés aux États-Unis, et soumis à leur juridiction, sont déclarés citoyens, non seulement de l'Union, mais encore de l'État où ils résident. L'amendement, on le voit, a supprimé les mots : non sujets d'une puissance étrangère, pour les remplacer par ceux-ci : soumis à la juridiction des États-Unis. Ce dernier texte se prêtait beaucoup mieux que l'autre à la transformation de la condition politique du nègre; car il passait sous silence l'origine première et la présomption de la soumission forcée du nègre à un pouvoir étranger, dès lors que son affranchissement était prononcé. De cette manière, on tranchait la question de l'état politique de celui-ci sans avoir égard aux antécédents de son auteur. Cependant l'Africain, comme race, avait été importé en Amérique à l'aide d'acte de violence. Il y avait été tenu en esclavage pendant plus de deux siècles, lui et sa descendance. La violence n'a jamais constitué un droit, quelque longue qu'ait été la possession, en sorte que l'abolition de l'esclavage survenant, le nègre se trouvait replacé dans sa condition première, c'est-à-dire africain, continuateur de ses ancêtres; qui pourrait d'ailleurs empêcher le nègre, même né aux États-Unis, de repousser la qualité de citoyen américain? La nationalité ne peut s'imposer, au noir, moins qu'à tout autre; car sa conformation physique et la couleur de sa peau témoignent surabondamment de son origine africaine. Dira-t-on qu'en réalité il faisait partie de la famille domestique de l'Américain; mais l'état de domesticité involontaire ne peut changer la condition politique de l'individu qui y est assujetti. Enfin il ne lui était point donné d'aspirer à la naturalisation, même affranchi, comme on le verra plus loin.

Alors quelle inconséquence d'admettre d'emblée un noir comme citoyen, à cause de sa naissance aux États-Unis, lorsque sa race entière était exclue du bénéfice de la naturalisation! A cela on répliquait que l'Amérique est en fait leur pays d'adoption. Les noirs actuels n'ont jamais connu la patrie de leurs pères; aucun souverain d'Afrique ne pourrait justifier de son autorité sur des noirs acclimatés en Amérique. Ils sont, sinon en droit strict, au moins par la force des circonstances, Américains; car ils ne peuvent se réclamer d'aucune puissance étrangère. Dans cet état de condition indécise du noir aux États-Unis, le quatorzième amendement ne préjugea point la question d'origine à l'encontre de la loi d'avril; il se borna à dire que tous individus nés aux États-Unis, et soumis à ce gouvernement, étaient déclarés citoyens de l'Union et de l'État où ils résidaient. Il faut donc en conclure que le droit de citoyen des États-Unis est attaché au fait de la naissance sur ce territoire, si l'on y joint la soumission à l'autorité de son gouvernement (1) : doctrine nouvelle et étrange à la fois, dont nous allons examiner les conséquences.

Si le quatorzième amendement avait limité à la race noire ses dispositions concernant la nationalité du citoyen natif, il n'eût présenté aucune difficulté pratique; car, sans nul doute, aucun prince africain ne viendra jamais réclamer ceux de ses sujets qui sont nés en Amérique et y vivent sous l'autorité des lois de ce pays, à supposer qu'il lui fût possible de les reconnaître; mais la généralité des termes de cet amendement le rend applicable aux individus de toutes les autres races. Or, l'on se demande ce qui adviendrait d'un Français né aux États-Unis et qui aurait continué à y résider, soumis, comme on doit l'être, aux lois du

(1) Un jugement de la Cour suprême des États-Unis explique que cette clause de soumission à l'autorité du gouvernement américain avait eu pour but d'exclure du bénéfice de l'amendement les enfants des ministres et consuls et des citoyens sujets des États étrangers. Voir Cooley-Story, vol. II, p. 697, mais cette interprétation ajoute au texte qui est conçu en termes généraux et ne distingue pas entre les races.

gouvernement général? Prétendrait-on qu'il est citoyen américain, *ipso facto*, comme le nègre, d'après les termes du quatorzième amendement, sans être obligé de recourir à la naturalisation? Ce serait la négation du principe qui a prévalu généralement partout, à savoir que l'enfant suit la condition politique de son père, à moins que, à sa majorité, il n'ait rempli les formalités nécessaires pour changer de nationalité. Jusqu'à la naturalisation, on ne peut pas le considérer autrement que comme Français, et la France aurait incontestablement le droit d'en exiger l'extradition en cas de perpétration d'un crime de droit commun. La nationalité, nous l'avons dit, ne peut être imposée à qui que ce soit; elle ne s'induit que du consentement exprès, volontairement donné, qui forme contrat avec le pays d'adoption et contient soumission de fidélité à sa constitution et à ses lois. Tant que cette manifestation n'a point eu lieu dans les formes sacramentelles, l'individu blanc, né en Amérique et y résidant, quoique vivant, en fait, sous la protection des lois du pays, continue à appartenir à la patrie de son père. L'acte d'avril 1866 est conçu dans cet esprit et consacre les vrais principes. Mais, chose digne de remarque, quoique modifié dans ses termes par le quatorzième amendement, il n'en figure pas moins dans les statuts revisés des États-Unis sans aucun retranchement de son texte primitif, tandis que dans ce corps de lois, il n'est nullement question de cet amendement, bien que postérieur de deux années à la loi en question et qui devrait constituer le dernier état du droit sur ce sujet important.

On ne peut tirer de ces singularités qu'une seule conclusion, à savoir : qu'il y a encore deux droits publics différents aux États-Unis, l'un pour les blancs, l'autre pour les noirs. Relativement à ceux-ci, il suffit, d'après le quatorzième amendement, qu'ils soient nés sur le territoire de l'Union et qu'ils y résident en observant la Constitution et les lois, pour en faire des citoyens, peu importe d'où viennent leurs pères, sujets ou non d'un prince africain non réclamant. La recherche de leur origine eût jeté dans un embarras

inextricable. Le quatorzième amendement tranche la difficulté en ce qui les concerne. A l'égard des blancs, l'on se reportera à la loi d'avril 1866, sans tenir compte de cet amendement, et ceux d'entre eux nés aux États-Unis et y résidant, quoique fidèles observateurs des lois, ne seront reconnus citoyens de ce pays qu'après la naturalisation. Toute la législation concernant les noirs affecte depuis l'indépendance une ambiguïté d'expressions et une fausse généralisation qui ont donné lieu à beaucoup de controverses. Elles eussent été faciles à éviter par une franchise d'allures qui se fait encore désirer aujourd'hui. Mais trop de précision dans les lois paraîtrait peut-être un reproche amer au passé qu'on s'efforce de faire oublier!

Le quatorzième amendement, dans sa section première, conserve une distinction entre la qualité de citoyen des États-Unis et celle de citoyen d'État. Pour l'une, il suffit d'être né ou naturalisé dans le pays et d'être soumis à ses lois, indépendamment de la résidence qui peut être fixée à l'étranger. Pour l'autre, le domicile continu est nécessaire; car à cette condition est attaché l'exercice de certains privilèges, qui ne pourraient trouver ailleurs leur application (1). Nous reviendrons plus loin sur cet intéressant sujet.

Le quatorzième amendement, fait en vue des noirs et dans leur intérêt, n'en laisse pas moins planer sur le lieu et la date de la naissance de ceux d'entre eux résidant aux États-Unis, des doutes difficiles à résoudre; car aucun registre public ne tenait note de leur état civil, et la fraude est aisée quant à la constatation de l'individualité. Mais la présomption s'interprète en faveur de leur naissance sur le territoire américain, quoique cette base soit bien fragile pour assurer à un individu la qualité et les droits de citoyen.

(1) Doctrine émise dans un remarquable jugement de la Cour de circuit des États-Unis rapporté dans le premier volume de Abb. *U. S. Report*, p. 388, transcrit en entier par Cooley dans son appendice aux commentaires de Story, vol. II, p. 698.

Ce n'était point assez d'avoir fait entrer les noirs dans les rangs des citoyens américains. Le quatorzième amendement voulut empêcher les États d'user d'échappatoires pour paralyser indirectement cette grande mesure. On avait déjà constaté que depuis la promulgation du treizième amendement, quelques-uns d'entre eux avaient frappé les hommes de cette race de certaines incapacités tendant à les subalterniser aux blancs ; il devenait indispensable d'empêcher le retour de ces subterfuges. Tel fut l'un des buts du quatorzième amendement, dont la première section défend expressément à tous les États de faire des lois nouvelles ou d'en maintenir d'anciennes qui priveraient un individu de la vie, de la liberté et du droit de propriété si ce n'est par les voies judiciaires et qui refuseraient à qui que ce fût, dans leur juridiction, une protection égale à celle assurée aux autres citoyens.

L'élévation des noirs à la qualité de citoyen des États-Unis rendait nécessaire le changement de la base de la représentation législative dans la première chambre du Congrès; aussi la section II du quatorzième amendement ordonna-t-elle que le nègre serait compté pour une personne, au lieu d'un fragment d'individu, dans le dénombrement de la population, et que la répartition des représentants entre les États serait faite sur cette base élargie. Mais ceux du Sud étaient toujours tenus en suspicion, plutôt prêts à esquiver qu'à exécuter les prescriptions du droit nouveau; tel fut le motif déterminant de la deuxième partie de cette section deuxième, qui suppose le cas où, s'agissant de procéder à l'élection du Président et du Vice-Président des États-Unis, ainsi que des membres de la première chambre du Congrès, même des membres du pouvoir législatif et exécutif et des fonctionnaires des États, quelques-uns de ceux-ci apporteraient des entraves ou des refus non justifiés à l'exercice du droit de suffrage par des citoyens (nègres sous-entendus) âgés de 21 ans. L'amendement frappe dans ce cas les États délinquants d'une pénalité proportionnelle au délit, en ce que le droit de représentation serait, pour

eux, diminué d'un nombre égal à celui des électeurs évincés illégalement.

Cet amendement, après avoir grossi notablement le corps électoral par l'addition des trois cinquièmes de l'élément noir, affaiblit d'un autre côté la société politique en privant de tout droit aux fonctions publiques soit dans le gouvernement national, soit dans celui des États, les sommités de la race blanche qui avaient jusque-là présidé aux destinées des États du Sud. Le tort de ces hommes était d'avoir pris part à la rébellion ; ils eurent à en expier la peine. Peut-être eût-il été d'une sage politique de passer sous silence une pareille flétrissure dans un amendement à la Constitution qui en perpétuera le souvenir, alors que la même section qui les frappait faisait prévoir le prochain rappel de la pénalité. On provoque ainsi aux représailles ; on entretient la fermentation du levain de la vengeance jusqu'à ce que l'occasion se présente d'y laisser un libre cours ! Depuis lors, une large amnistie est venue heureusement tempérer l'amertume des rigueurs de cette triste période de l'histoire américaine. Un pas demeurait encore à faire pour effacer les derniers vestiges de cette guerre fratricide !

Deux points restaient à soustraire aux volontés changeantes du pouvoir législatif : d'abord consacrer la légitimité de la dette publique contractée pour la suppression de l'insurrection du Sud, et l'octroi des pensions ou récompenses aux défenseurs du gouvernement ; d'un autre côté, proscrire toute dette contractée, tous engagements pris pour venir en aide à cette rébellion, et toute réclamation invoquant les pertes encourues par l'émancipation des esclaves : tel fut l'objet de la section IV de ce quatorzième amendement.

Une cinquième et dernière section, prévoyant des résistances aux prescriptions ci-dessus rapportées, investit le Congrès du pouvoir de renverser un obstacle par une législation en rapport avec les mesures prescrites.

En vertu de cette disposition, ce corps politique a ordonné des moyens d'exécution ou de contrainte qui for-

ment l'objet d'un acte du 20 août 1871. Ils ont été réunis à d'autres d'une date antérieure (9 avril 1866), et composent le titre XXIV des *Revised Statutes of the United States* sous le titre de *Civil Rights* (droits civils) (1).

(1) P. 348.

CHAPITRE V

LE QUINZIÈME AMENDEMENT A LA CONSTITUTION.

Il semblait que les termes du quatorzième amendement dussent suffire pour investir les noirs, devenus libres, de tous les droits politiques reconnus aux blancs, sans distinction entre eux. Cependant la Constitution des États-Unis, laissant les États individuels maîtres de leur régime électoral, même pour le choix des membres du gouvernement général, l'on pouvait craindre que des idées préconçues ne conservassent leur empire dans quelques-uns de ces États, au point d'y faire maintenir des lois antérieures qui repoussaient les affranchis ou leur imposaient des conditions particulières d'aptitude pour la jouissance du droit de suffrage, différentes de celles réclamées des citoyens blancs. Ces lois trouvaient leur explication dans l'état inculte de la plupart des gens de cette race, qui ne permettait pas d'espérer d'eux des choix éclairés, et qui les rendait accessibles à des influences redoutables. Quelques États, même parmi ceux qualifiés libres, avaient adopté des lois restrictives du droit de suffrage en ce qui concernait les affranchis, et n'inclinaient point à les faire disparaître. Si elles étaient maintenues ou si, après les avoir annulées, on les faisait revivre un jour, qu'en résulterait-il ? Le doute, à lui seul, entretiendrait une sourde animosité entre les races et neutraliserait en partie les effets du quatorzième amendement. Le Congrès pensa, après coup, qu'il n'avait point assez fait pour dégager toutes les conséquences du principe d'égalité qu'il avait posé, et il les porta jusqu'à leurs limites extrêmes, en limitant par un amendement le pouvoir jusque-là exercé par les États, sans contrôle, d'ordonner leur régime électoral

en ce qui concernait les membres du gouvernement général. Tel fut le but du quinzième amendement à la Constitution des États-Unis dont voici le texte littéral :

« Le droit des citoyens de l'Union au suffrage électoral ne pourra être ni refusé ni restreint par les États-Unis et par aucun Etat, par la considération de la race, de la couleur ou d'une condition antérieure de servitude. — Le Congrès aura tout pouvoir pour assurer la sanction de cet article par une législation appropriée à son objet. »

Cet amendement adopté par le Congrès le 26 février 1869, c'est-à-dire trois ans environ après l'abolition constitutionnelle de l'esclavage, fut ratifié par les trois quarts des États, et promulgué le 30 mars 1870. Le changement radical qu'il apportait dans la pratique du système électoral de bon nombre d'États devait rencontrer, et il rencontra en effet, des résistances que le Congrès s'efforça de vaincre par un ensemble de mesures énergiques qu'il concentra dans deux actes du 31 mai 1870 et 28 février 1871, lesquels figurent aujourd'hui dans les Statuts revisés des États-Unis sous le titre XXVI, intitulé : *Élective franchise*. Nous examinerons de près ce nouveau droit, lorsque nous traiterons des élections en général; nous ferons alors remarquer que le Congrès n'a point à intervenir dans les élections du gouvernement des États ; à ceux-ci il appartient d'ordonner leur régime électoral comme ils l'entendent, avec les restrictions qu'ils jugent utiles, pourvu que tous, blancs et noirs, soient soumis à une règle uniforme sans distinction de race et de couleur.

Dès que le Congrès avait résolu d'admettre les noirs nés aux États-Unis au partage des droits politiques avec les blancs, il restait une lacune à combler; car cette catégorie de noirs n'était point la seule existante dans ce pays. D'autres, de la génération actuelle, étaient nés en Afrique et avaient été importés en Amérique jusqu'à une époque assez rapprochée de la rébellion, par suite de la persistance frauduleuse de la traite. A ceux-ci la naturalisation était interdite par une législation uniformément persistante

depuis 1790, laquelle en limitait le bénéfice à la race blanche seulement. Cependant, après la promulgation des treizième, quatorzième et quinzième amendements, pouvait-on faire une distinction entre les noirs, les uns, appelés à jouir des droits de citoyen, et les autres, à jamais exclus de ce privilège? Poser la question était la résoudre; aussi le Congrès, une fois le quinzième amendement adopté, s'empressa-t-il de modifier les lois de naturalisation en ordonnant que désormais ces lois s'appliquaient non seulement à la race blanche, mais encore aux individus nés en Afrique ou de descendance africaine (1). Nous reviendrons sur ce texte qui appelle tout à la fois un commentaire et des critiques, lorsque nous traiterons de la qualité de citoyen américain et des procédés prescrits pour l'obtenir.

Le Congrès a voulu faire pénétrer davantage encore les noirs dans les rangs des gens de race blanche; nous traiterons ce sujet dans un livre spécial consacré à la condition des races humaines aux États-Unis.

(1) Voir *The revised Statutes of the U. S.*, sect. 2169 et un acte destiné à corriger les erreurs et à combler les omissions de ces *revised Statutes* du 18 février 1875, 43e congrès, 2e session, ch. LXXX, p. 318

CHAPITRE VI

DU SIÈGE DU GOUVERNEMENT.

Parmi les sujets qu'aborda la Convention, se trouvait le choix à faire du lieu où siégerait le gouvernement national d'une manière permanente; on traita ce sujet sommairement, dans la crainte de passionner les discussions. Cependant on tomba d'accord de mettre hors de concours les grandes cités commerciales où s'agitent tant de ferments perturbateurs de la paix publique, et celles aussi où siégaient déjà des gouvernements d'État (1) dans la crainte de conflits d'autorité, et parce que cette espèce d'hospitalité eût contribué à abaisser le gouvernement national. Mais s'il était aisé d'échapper à ces deux écueils, la difficulté était grande de faire un choix qui ne blessât point les rivalités jalouses avides de la faveur d'abriter le gouvernement général. La Convention, voulant éviter de créer des obstacles à la ratification de la Constitution, ajourna la difficulté et s'en remit au premier Congrès, du soin de la résoudre après mûres réflexions. Nous traiterons ce sujet en parlant du district de Colombie. Bornons-nous à dire ici que le siège du gouvernement fut établi dans ce district à Washington-City.

(1) Curtis, *History*, vol. II, p. 189.

CHAPITRE VII

DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS.

Si le pouvoir législatif s'exerce directement par les deux Chambres, sans intermédiaire, il n'en est pas de même du pouvoir exécutif, pour une partie au moins de ses fonctions. Il a besoin d'auxiliaires auxquels fait allusion la Constitution, sans les désigner (art. II, sect. 2, § 1er). Le Congrès a rempli cette lacune en plusieurs fois, suivant les nécessités administratives. Dès 1789, il réorganisa trois départements entre lesquels il répartit tous les services publics, à savoir : ceux d'État, du Trésor et de la guerre. Au fur et à mesure du peuplement du pays et de l'agrandissement de sa puissance, des besoins nouveaux ont réclamé des organes supplémentaires ; c'est ainsi qu'on a créé, par addition aux trois premiers départements, ceux de la marine, des postes, de la justice et de l'intérieur (1). De là une répartition nouvelle des services, dont nous parlerons bientôt.

Dès règles générales président au fonctionnement de ces départements ; elles fixent la durée du temps de travail des employés suivant les saisons. Les emplois sont divisés en quatre classes auxquelles on n'est admis qu'après examen. Les femmes peuvent y concourir si le chef du département (le ministre) le juge à propos, et ce, sur le même pied et avec les mêmes appointements que les hommes. Ces émoluments sont réglés suivant les classes ; la loi les fixe elle-même. Ils ne peuvent être dépassés, même sous forme de

(1) Tout récemment, le Congrès a créé deux autres commissions, à savoir : un *Commissioner* de l'agriculture et un *Commissionner* du travail.

gratifications exceptionnelles, à moins d'une autorisation spéciale législative. Tous les employés sont tenus de prêter serment avant d'entrer en fonction. Le contrôle est organisé hiérarchiquement, du supérieur sur l'inférieur ; et tout employé chargé d'un maniement de fonds est obligé de fournir des garanties de sa gestion suivant les directions du Secrétaire du Trésor. La loi prévoit le cas de vacances d'emploi et ordonne comment il y sera pourvu temporairement. Chaque ministre est tenu de rendre compte annuellement au Congrès de l'emploi détaillé des fonds affectés à son département, avec une précision minutieuse qui permet de vérifier l'exactitude des rapports faits par les chefs de bureau et les comptables. Le rapport du ministre signale les noms des employés occupés dans son département, le temps qu'ils ont consacré à leur travail, les sommes qui leur ont été payées, les emplois qui peuvent être supprimés, les individus dont le renvoi serait utile, et ceux qui les remplaceraient avec avantage pour le service. Les rapports ministériels doivent être faits et présentés au Congrès au commencement de chaque session, en décembre, à moins qu'il ait été autrement ordonné par une loi ; ils résument toutes les opérations de l'année écoulée (1).

Les attributions ministérielles étant créées par la loi, le Congrès seul peut en augmenter ou en réduire le nombre, à son gré. Les choses de détail et d'application seulement sont du ressort des ministres (*heads of department*), pourvu que les mesures ordonnées par eux ne soient pas contraires aux lois. Indépendamment de leurs attributions ordinaires, les ministres sont les conseillers du Président des États-Unis, comme on l'a déjà dit; mais celui-ci n'est point tenu de les réunir en comité. Il peut, s'il le juge à propos, prendre leurs opinions individuelles par écrit, sur des matières dépendant de leurs départements respectifs ; mais rien ne l'oblige à y conformer ses résolutions (2). Sa responsabilité reste donc entière envers le pays. Toutefois, s'il a le choix

(1) Voir sur cette matière le titre IV des *Revised Stat. of the U. S.*, p. 25. — (2) Cooley sur Story, § 1493, note.

de ses ministres, le Sénat peut refuser ceux qui seraient l'objet de ses préférences.

Les ministres ne sont point admis à coopérer aux délibérations du Congrès. Ils n'ont connaissance officielle des lois, votes et résolutions de ce corps politique que de la même manière que les autres citoyens. Cependant le Secrétaire d'État étant chargé de la promulgation, reçoit, avant tout autre, les bills et résolutions à publier, soit des mains du Président s'il les adopte, soit de celles du président d'une des deux Chambres si elles ne tiennent aucun compte du veto, en persistant dans leurs premiers votes.

Nous allons donner une esquisse de chacun des départements ministériels.

SECTION I

Le département d'État.

Le département d'État, créé en 1789, n'était autre que l'ancien département des affaires étrangères, qui réunissait alors une certaine variété de services de l'extérieur et de l'intérieur. En 1849, le Congrès ayant résolu de former un département spécial pour l'intérieur, celui d'État subit alors des retranchements nécessités par cette division, tout en conservant son titre antérieur.

Le chef de ce département, qualifié Secrétaire d'État, a deux sous-secrétaires appelés premier et deuxième assistants du Secrétaire d'État, qui sont nommés par le Président des États-Unis, avec l'agrément du Sénat. Nous ne parlons que pour ordre des chefs de service d'un ordre secondaire, dont le nombre et les émoluments sont réglés par la loi.

Le Secrétaire d'État a pour principale mission aujourd'hui : 1° de conduire les affaires étrangères, sous la direction du Président des États-Unis, de négocier des traités internationaux, d'entretenir des rapports amicaux avec les puissances par l'intermédiaire des ministres, envoyés et consuls et à l'aide de communications à établir avec les

représentants des nations amies accrédités près du gouvernement national ; 2° de garder le dépôt des originaux des traités, des lois et de tous les documents publics des États-Unis, comme aussi d'en délivrer des copies authentiques, lorsqu'il en est régulièrement requis; 3° de promulguer les actes du Congrès et les amendements à la Constitution, dûment ratifiés, et de surveiller l'impression de ces actes et leur distribution à ceux qui y ont droit ; 4° de se procurer les lois de tous les Etats pour en faire collection ; 5° de garder le sceau des États-Unis et de l'appliquer à côté de sa signature sur toutes les commissions des fonctionnaires et sur tous les documents auxquels cette preuve authentique est nécessaire. Enfin, le Secrétaire d'Etat est tenu de donner connaissance au Congrès, annuellement au début de sa session ordinaire, de tous les faits commerciaux, maritimes ou internationaux qui peuvent intéresser le Congrès et servir à l'éclairer sur les mesures à prendre en ces matières, indépendamment des faits se rattachant au fonctionnement de son département (1).

SECTION II

Le département du Trésor (2).

Ce département a été organisé en 1789, comme le précédent, mais il a pris depuis de grandes proportions qui s'expliquent par l'extrême expansion de la fortune publique. Son chef est qualifié *Secretary of the Treasury* (secrétaire du Trésor). Deux sous-secrétaires lui ont été donnés, sous le titre d'assistants-secrétaires, et sont nommés, comme lui, par le Président des États-Unis avec l'agrément du Sénat.

Le Congrès a distribué les services de ce département entre plusieurs fonctionnaires qui jouent un rôle principal dans les opérations du Trésor et sont, à ce titre, nommés par le Président des États-Unis, avec l'assentiment du

(1) Voir *The revised Stat.*, tit. V, sect. 199 et suiv. et sect. 1794. — (2) V. *The revised Statutes*, titre V, chap Ier.

Sénat : ce sont deux contrôleurs, six auditeurs des comptes, un trésorier et un assistant, un commissaire des douanes, un commissaire du revenu intérieur et son suppléant, et un directeur de la monnaie. A ces services a été ajouté un bureau de statistique dont le chef est à la nomination du Secrétaire du Trésor seulement. La loi énumère encore les chefs de division et de bureau dont elle fixe les émoluments. Au milieu de quelques dispositions préliminaires touchant à l'ordre général du service, s'en trouve une dont l'objet est de maintenir l'intégrité parmi les hauts fonctionnaires de ce département. Elle fait en effet défense au Secrétaire du Trésor, au premier contrôleur, au premier auditeur, au trésorier et au *register*, de prendre aucun intérêt direct ou indirect dans un commerce ou un trafic quelconque, de posséder tout ou partie d'un vaisseau, d'acheter par voie directe ou indirecte des terres ou autres propriétés publiques, et de s'intéresser dans l'achat ou la vente de fonds publics du gouvernement des Etats-Unis ou de l'un des Etats, de recevoir pour leur intervention dans des affaires traitées avec le Trésor des États-Unis aucun émolument autre que celui alloué par la loi. Toute infraction à ces prohibitions est considérée comme crime de *high misdemeanor*, c'est-à-dire de haute criminalité passible d'une amende de 3000 dollars, outre la révocation d'emploi et l'incapacité d'occuper une fonction publique des États-Unis prononcée par la Cour qui déclarerait la culpabilité. Des faits analogues entraîneraient contre les employés d'un ordre inférieur une pénalité de 500 dollars, outre la révocation d'emploi (1).

DISTRIBUTION DES SERVICES (2)

§ 1er. *Du Secrétaire du Trésor*. — Le Secrétaire du Trésor donne la direction et l'impulsion à tous les services de son département. Ses efforts doivent tendre à l'améliora-

(1) Voir *The revised Stat.*, sect. 243, 244. — (2) Id., tit. VII, ch. II.

tion du revenu et à l'allègement des charges publiques. Il surveille la perception des taxes, et prescrit les moyens de contrôle qu'il juge utiles. Il délivre des mandats de payement sur le Trésorier, conformément aux allocations ordonnées par le Congrès. Il fournit à l'une et à l'autre Chambre, soit en personne, soit par écrit, suivant la demande qui lui en est faite, des renseignements sur toutes les matières de son département. Il peut faire discontinuer les déchargements dans un port dont la recette douanière ne s'élèverait pas annuellement à 10 000 dollars. Il est autorisé à recevoir en dépôt, dans la caisse du Trésorier, toutes les monnaies d'or et de billon, pourvu que chaque dépôt ne soit pas inférieur à 20 dollars. Les certificats de dépôts donnent droit à un retrait immédiat, lorsqu'il est réclamé. Ils sont aussi reçus en payement des droits de douane.

Le Secrétaire du Trésor est tenu de présenter annuellement au Congrès, au début de la session ordinaire, plusieurs rapports dont le principal est un projet de budget des recettes et des dépenses, signalant les améliorations et les accroissements à obtenir sur le revenu public, et les moyens employés pour faire face aux charges générales. D'autres ont trait principalement à des statistiques recueillies pendant l'exercice précédent, sur la condition de l'agriculture, du commerce et des manufactures, sur les importations et les exportations, sur le mouvement des valeurs monétaires, sur les banques des États et des territoires et sur d'autres objets.

Indépendamment de ces rapports, le Secrétaire du Trésor doit faire publier, à la fin de chaque trimestre, dans un des journaux édités au siège du gouvernement, un état de toutes les recettes faites pendant cette période, provenant des droits de douanes, prix de vente des terres publiques, et autres ressources générales ; cet état signale en même temps tous les payements exécutés dans le même espace de temps conformément aux allocations du Congrès pour tous les services publics.

Une autre publication, mais mensuelle, doit être faite

par le Secrétaire du Trésor, dans un journal édité au siège du gouvernement, à l'effet de constater le montant du crédit des Etats-Unis dans les différentes banques, au bureau de la Monnaie et autres dépôts publics, les traites faites et payées, celles encore dues et la balance, restant nette après ces prélèvements. La même publication doit faire connaître les changements apportés dans l'organisation de ces dépôts et les causes qui les ont déterminés.

Les Assistants du Secrétaire du Trésor tiennent leurs fonctions de la loi, et surtout de la délégation qui leur est faite par le chef de ce département, par écrit sous le sceau officiel. Cette délégation faite à l'un des Assistants lui confère le pouvoir d'autoriser des versements dans le Trésor, et des payements à faire par cette caisse, mais sur certificats délivrés par les fonctionnaires compétents, constatant que la créance réclamée a été examinée et reconnue légitime.

§ 2. *Des Auditeurs* (1). — Six Auditeurs ont été créés au département du Trésor pour procéder annuellement à la vérification de la comptabilité de tous les fonctionnaires et agents du gouvernement chargés de la perception ou de la dépense des deniers publics. Cette tâche a été répartie entre eux par nature de services et d'une manière permanente.

Le premier des Auditeurs a dans ses attributions la vérification : 1° de tous les comptes se rattachant aux diverses opérations de trésorerie ; 2° de la comptabilité du Receveur de douanes ; 3° des comptes à rendre par les juges, les magistrats, les greffiers et autres fonctionnaires des cours de justice des États-Unis pour raison des sommes par eux touchées et payées dans l'intérêt public, en conformité des lois ; 4° des comptes de dépenses opérées par le département de l'agriculture ; 5° et de ceux concernant les individus détenus en vertu de condamnations prononcées par les cours des États-Unis.

(1) V. *The revised Statutes*, tit. XII, ch. IV.

Les deuxième, troisième et quatrième Auditeurs sont chargés distinctement de l'examen et du règlement des comptes relatifs au service de l'armée et de la marine.

Le cinquième scrute la comptabilité de tous les fonctionnaires du département d'État, du Commissaire du revenu intérieur et du bureau des brevets d'invention.

Quant au sixième, sa tâche est limitée à la vérification des comptes de tous les directeurs et agents du service des postes.

Lorsque les Auditeurs ont vérifié ces comptabilités et arrêté le solde créditeur ou débiteur, ils adressent leur travail avec les pièces justificatives aux deux Contrôleurs dont il va être question.

§ 3. *Des Contrôleurs* (1). — La loi a institué deux Contrôleurs chargés, chacun pour ce qui le concerne, de la revision du travail des Auditeurs, d'après un partage d'attributions réglé par elle. Les rapports de ceux-ci servent de base aux opérations des Contrôleurs et au règlement définitif des comptabilités.

Le premier de ces fonctionnaires a un cercle d'action étendu. Il statue, après examen, sur les comptes vérifiés et arrêtés par les premier et cinquième Auditeurs, excepté ceux relatifs aux recettes des douanes et au produit des terres publiques. Il envoie les balances des comptes apurés au chef de la comptabilité, et veille au classement et à la conservation des comptes publics soumis à son contrôle. Il contresigne tous les mandats tirés par le Secrétaire du Trésor, s'appuyant sur une loi. Il surveille le recouvrement des sommes dues aux Etats-Unis, par suite des règlements opérés par lui. Il fait tous les actes conservatoires et exerce les poursuites qu'il juge nécessaires pour garantir les intérêts du Trésor.

Dans le cas où le Directeur général des postes ou toute autre personne dont les comptes sont soumis à l'examen et au règlement du sixième Auditeur, viendrait à réclamer

(1) *The revis. Statut.* Même titre, ch. III.

contre le travail de ce fonctionnaire, il serait fondé à en appeler dans l'année au premier Contrôleur dont la décision serait finale.

Ce haut fonctionnaire est tenu d'adresser annuellement au Congrès un rapport dans lequel il signale ceux des employés ou agents qui auraient négligé de présenter leurs comptes réguliers pour être déposés dans les délais prescrits par la loi ou par le Secrétaire du Trésor.

Quant au deuxième Contrôleur, sa tâche est limitée à la revision du travail des deuxième, troisième et quatrième Auditeurs. Il fixe définitivement les résultats des comptes qui lui sont soumis et en donne connaissance officielle aux secrétaires des départements que cette solution intéresse. Il contresigne les mandats de payement tirés par les Secrétaires de la guerre et de la marine, lorsqu'ils restent dans les limites des allocations fixées par les lois de finance. Il indique aux ministres de ces deux départements les règles de comptabilité à faire observer par leurs chefs de service. Enfin il veille à la conservation des comptes soumis à son règlement.

Dans cette organisation du contrôle, l'on n'aperçoit point de trace d'une institution semblable à la Cour des comptes de France. Les Auditeurs ont des fonctions analogues à celles des conseillers référendaires, mais deux Contrôleurs seulement revisent les opérations des Auditeurs et décident souverainement, et chacun distinctement, sur la régularité des recettes et des dépenses et sur la saine interprétation des lois de finance. Là ne peuvent se rencontrer les garanties offertes par une cour supérieure, composée de juges inamovibles versés pendant de longues années dans l'étude des lois fiscales, et statuant en commun comme juges. Les fréquentes modifications faites à la législation en ces matières, l'instabilité des fonctionnaires chargés d'interpréter les lois, la variété de ces interprétations, semblent réclamer un contrôle autrement ordonné, plus efficace, donnant de la fixité à la jurisprudence, de la sécurité aux intérêts privés non moins qu'au Trésor, et pou-

vant servir de guide dans le labyrinthe des formalités administratives. La décision d'un seul est toujours environnée de séductions et de dangers, elle est tenue en suspicion, et de là à la calomnie il n'y a qu'un pas. Rien n'équivaut à un jugement rendu collectivement par des magistrats inamovibles, éclairés par une longue expérience et présentant toutes garanties à l'opinion publique.

§ 4. *Du Trésorier* (1). — Le Trésorier ou caissier général est chargé d'opérer toutes les recettes et dépenses à faire pour le compte des Etats-Unis sur mandats du Secrétaire du Trésor, contresignés par l'un ou l'autre Contrôleur, suivant leurs attributions respectives, et enregistré par le chef de la comptabilité (*Register*). Tout encaissement dont les reçus ne seraient pas endossés par le Secrétaire du Trésor, ne ferait point foi contre le gouvernement. Le Trésorier est tenu de remettre au premier Contrôleur le compte régulier de sa caisse tous les deux mois, ou plus souvent si cela est exigé, et d'en transmettre copie dûment contrôlée au Secrétaire du Trésor. De plus, il a à justifier, tant à celui-ci qu'au premier Contrôleur, en tout temps, de l'existence dans sa caisse des valeurs qui doivent s'y trouver.

Le Trésorier a un sous-trésorier, qualifié Assistant Trésorier, auquel il peut, avec le consentement du Secrétaire du Trésor, confier l'exercice de tout ou partie de sa charge.

Indépendamment du contrôle dont il vient d'être question, le Trésorier et son assistant sont dépositaires des deniers appartenant aux Etats-Unis, et les caissiers de celles des banques nationales qui sont chargées de recevoir ces deniers doivent, à l'expiration de l'anné fiscale (30 juin), adresser au Secrétaire du Trésor des rapports circonstanciés sur toutes les opérations par eux faites pour le compte des États-Unis pendant l'année écoulée. Enfin le Trésorier, particulièrement, est tenu de présenter au Congrès le 3 décembre, au début de la session annuelle, des copies exactes de tous les comptes rendus par lui, de temps à autre, au premier Con-

(1) *Revised Statutes*, tit. VII, ch. v.

trôleur, et arrêtés par celui-ci, plus un compte rendu de l'état général du Trésor.

§ 5. *Du Register* (1). — Le *Register* est chargé de tenir constamment à jour la comptabilité des Etats-Unis, tant en recettes qu'en dépenses. Il est le conservateur des comptes arrêtés par le premier Contrôleur et par le Commissaire des douanes, et de toutes les pièces qui s'y rattachent. Il tient registre de tous les ordonnancements de recettes et dépenses à faire par le Trésorier, sauf celles concernant le *Post master general*, et les départements de la guerre et de la marine. Il transmet au Secrétaire du Trésor copie de tous les arrêtés de comptes enregistrés par lui, etc., etc.

L'*assistant register* n'a de fonctions à remplir que celles qui lui sont déléguées par le *register*. Il le remplace en cas d'absence, et tous documents fournis par lui ont le même caractère et produisent le même effet que s'ils émanaient du *register* lui-même. Il en est autrement pour les visas à donner sur les ordonnancements, sur les bons et les mandats qui ne sont exécutoires qu'après cette formalité remplie.

§ 6. *Du Commissaire des douanes* (2). — Ce fonctionnaire a pour principale mission de vérifier les comptes réglés par le premier Auditeur, concernant les recettes des douanes, et de sanctionner un arrêté de compte s'il y a lieu. Il réglemente lui-même le mode de perception et de comptabilité du service des douanes.

§ 7. *Du Commissaire du revenu intérieur* (3). — Ce fonctionnaire est chargé, sous la direction du Secrétaire du Trésor, de la surintendance du service qui est chargé de l'assiette et de la perception des droits et taxes législativement autorisés pour procurer au gouvernement les revenus dits de l'intérieur et réglementer les voies d'exécution. Le Commissaire suppléant n'a d'autres attributions que celles qui lui sont conférées par la loi ou par le Secrétaire du Trésor, et dont il ne fait usage qu'en l'absence du Commissaire.

(1) Tit. VII, ch. VI. — (2) Même titre, ch. VII. — (3) Même titre. ch. VIII.

§ 8. *Du Contrôleur de billets des crédit* (*Currency*) (1). — Ce contrôleur est spécialement chargé de veiller à l'exécution des lois du Congrès relatives aux émissions, à la régularité de la circulation des billets de crédit garantis par les Etats-Unis. Il exécute son office sous la direction générale du Secrétaire du Trésor. Sa mission s'étend jusqu'à la vérification des livres des banques nationales, en ce qui a trait à cette branche d'affaires, et des banques organisées par des actes du Congrès dans le district de Colombie. Il peut, s'il le juge utile, faire des rapports au Congrès sur le résultat de ses investigations.

Ce contrôleur est tenu de présenter annuellement au Congrès un rapport détaillé de ses opérations et de l'état des banques nationales qu'il est chargé de surveiller, au point de vue de leurs ressources, de leurs engagements, des valeurs en circulation, sans parler des autres circonstances qui lui paraîtraient devoir être mises en lumière. Il suggère les amendements qu'il juge nécessaires pour améliorer la législation en ces matières. Enfin il fournit au Congrès annuellement un état circonstancié de l'actif et du passif et du fonctionnement des banques ordinaires et des *saving banks* (banques d'épargne), organisées dans les Etats par les diverses législatures, en se basant sur les rapports à elles fournis par ces établissements. Toutes autres sources d'informations sont autorisées pour édifier sur l'état général du crédit.

Défense est faite particulièrement au Contrôleur des billets de crédit et à son suppléant, de s'intéresser directement ou indirectement dans des entreprises autorisées à émettre des valeurs de cette nature d'après les lois des Etats-Unis.

§ 9. *Du Directeur de la Monnaie* (2). — Du département du Trésor dépend le bureau de la Monnaie qui embrasse, dans son organisation la surveillance et le contrôle de tous les établissements autorisés à frapper la monnaie et à

(1) *Revised Statutes*, tit. VII, ch. IX. — (2) Même titre, ch. XI.

essayer le titre des métaux en barre. Le chef de ce bureau est qualifié directeur de la Monnaie. Il exerce ses fonctions sous la direction générale du Secrétaire du Trésor, auquel il doit faire annuellement un rapport détaillé des opérations à lui confiées, en indiquant le chiffre des allocations nécessaires pour assurer la marche de ce service.

§ 10. *Bureau de la statistique* (1). —Le chef de ce service est chargé de recueillir aux sources les plus dignes de confiance toutes les informations propres à mettre en lumière chaque année la condition de l'agriculture, de l'industrie, du commerce intérieur et extérieur, du mouvement des billets de crédit (*currency*) garantis par les Etats-Unis, et des banques des Etats et des territoires. Ces statistiques, soumises à un ordre méthodique, servent de base au rapport à faire annuellement par le Secrétaire du Trésor au Congrès sur l'état du commerce et de la navigation dans ses rapports avec l'étranger. Ce rapport est indépendant de celui à publier mensuellement par le chef de ce bureau sous la direction du Secrétaire du Trésor, concernant les importations et les exportations.

§ 11. *Observations sur quelques particularités de ce département.* — 1° Tous les chefs de service de ce département, sauf celui de la statistique, sont nommés, non point par le Secrétaire du Trésor, mais par le Président des Etats-Unis avec l'assentiment du Sénat. Ils sont tenus d'adresser directement au Congrès et non par l'intermédiaire du ministre, des rapports détaillés sur les opérations dérivant des services qui leur sont confiés. On multiplie ainsi les contrôles dans l'intérêt de la chose publique; mais cette opération divise, jointe à la nomination de ces fonctionnaires par le Président des Etats-Unis, tend à effacer notablement l'idée de hiérarchie ; elle suscite l'indépendance des chefs de service au regard du ministre, et témoigne, par l'intervention du Sénat dans ces nominations, de

(1) *Revised Statutes*, tit. VII, ch. x.

la prépondérance de l'élément législatif dans le fonctionnement du gouvernement de l'Union. Cette circonstance, il faut le dire, ne se rencontre point dans les autres départements.

2° Deux seulement des fonctionnaires du département du Trésor, *the comptroller of the currency*, et *the director of the mint* (monnaie), sont nommés pour cinq années, à moins que des raisons graves communiquées au Sénat ne déterminent le Président des Etats-Unis à les révoquer avant l'expiration de ce terme (1). Quant aux autres chefs, ils sont nommés sans durée fixe et révocables à volonté, sauf l'agrément du Sénat, dans les termes ordinaires.

3° A raison de la gravité des intérêts qui sont confiés au Trésorier, la loi l'oblige, avant d'entrer en fonction, à fournir un bon de garantie de sa gestion, pour une somme de 150,000 dollars, cautionné par des personnes solvables, agréées comme telles par le Secrétaire du Trésor et par le premier Contrôleur. Une garantie analogue est exigée du *comptroller of the currency* et de son suppléant, l'une pour 100,000 dollars, l'autre pour 50,000.

Le Secrétaire du Trésor est encore chargé, avec l'assistance du *comptroller of the currency*, de veiller au fonctionnement régulier des banques nationales et aux garanties qu'elles doivent offrir à l'Union et aux particuliers.

SECTION III

Département de la Guerre (2).

Ce département comprenait, à l'origine, tout à la fois, les services de la guerre et de la marine ; mais en 1798, on en forma deux départements distincts.

Le Secrétaire de la guerre a pour mission principale aujourd'hui d'entretenir sur le pied de paix une armée permanente, dans les limites du contingent fixé par le Congrès, et de la diriger sur les diverses parties du territoire,

(1) *Revised Satutes*, tit. VII, sect. 325 et 343. — (2) Voir *ibid.*, tit. VII, ch. v, sect. 302 et ch. ix, sect. 326-327.

suivant les nécessités du moment. Il pourvoit au recrutement de cette armée, à ses approvisionnements, à son instruction, à sa displicine, et il entretient le matériel dans le meilleur état possible, ainsi que les forts, les postes, les arsenaux et tous les moyens de défense du pays. Il exerce son contrôle sur tous les services. En cas de guerre, ce ministre agit d'après les instructions spéciales du Congrès et du Président des Etats-Unis, dans les limites de leur autorité respective.

De ce département dépend aussi l'École militaire de West-Point, où se recrutent les officiers de l'armée. Nous consacrerons à cet établissement un chapitre spécial.

Les rapports avec les Indiens formaient précédemment une branche de ce département. Ce service en a été détaché depuis pour accroître les attributions du département de l'Intérieur.

Le Secrétaire de la guerre est tenu d'adresser annuellement au Congrès plusieurs rapports dont l'objet est de faire connaître à ce corps politique le fonctionnement régulier de son département. Un de ces rapports porte sur la disposition des fonds qui lui sont alloués par le budget. Un deuxième rend compte des contrats passés pour les fournitures faites et les travaux exécutés pour ce service. Un troisième a trait aux soumissions faites pour les travaux et fournitures donnés à l'entreprise. Il doit signaler les noms des enchérisseurs, de manière à faciliter les investigations qui seraient jugées nécessaires. Enfin le Secrétaire de la guerre doit soumettre annuellement au Congrès un extrait des rapports qui lui sont adressés par les adjudants généraux de la milice des Etats.

SECTION IV

Département de la Marine (1).

Le secrétaire de ce département a, pour la marine mi-

(1) *Revised Statutes of the U. S.*, tit. X.

litaire, des attributions analogues à celles du Secrétaire de la guerre pour l'armée de terre, sous la direction du Président des Etats-Unis. Il est soumis aux mêmes justifications envers le Congrès.

De ce département dépend l'École navale d'Annapolis, où se forment les officiers destinés à la marine militaire. Nous consacrerons un chapitre spécial à cette École.

SECTION V

Département des Postes (1).

Le service des postes ne fut point d'abord érigé en département ministériel. Tout spécial de sa nature, et encore peu étendu en 1789, on le regardait alors comme un appendice du département du Trésor. Bientôt cependant on comprit l'importance de ce rouage administratif, et déjà en 1792, Jefferson, qui prenait ombrage de la haute situation d'Hamilton alors secrétaire du Trésor, priait Washington de détacher les postes de ce département, pour le rattacher à la secrétairerie d'État, dont il était le titulaire. Ce n'était pas que cette direction générale fût dotée d'attributions variées et de grande portée; elle était au contraire limitée au simple transport des correspondances à l'intérieur et à l'étranger. Mais une considération toute particulière appelait la convoitise. Nous voulons parler du patronage étendu placé dans les mains du chef de ce service sur un nombreux personnel actif. Une clientèle politique de cette valeur était un puissant levier pour un ambitieux. Jefferson voulait s'en saisir, lui qui aspirait avidement à la présidence des Etats-Unis. Mais il ne fut point donné suite à sa demande. Plus tard, les postes devinrent un département distinct qui prit beaucoup d'importance, et dont l'ordonnance générale a été réglée particulièrement par un acte du Congrès du 8 juin 1872, modifié de-

(1) *Revised Statutes of the U. S.*, tit. IX.

puis en quelques parties par un autre acte du 12 juillet 1876 (1).

Le *Postmaster general* (directeur général des postes) est nommé par le Président des Etats-Unis avec l'agrément du Sénat, et peut être révoqué de la même manière. La durée de sa fonction est limitée à celle du Président, dont il tient sa nomination, et à un mois en plus, à moins qu'il n'ait été antérieurement révoqué. Il a sous ses ordres immédiats trois fonctionnaires qualifiés *assistants postmaster general*, dont la nomination et la révocation par le Président doivent aussi avoir l'approbation du Sénat. Leur fonction n'a aucune durée fixe.

Les directeurs des bureaux de poste sont divisés en quatre classes dont le rang est déterminé par les émoluments attachés à chacune d'elles (2).

La première classe comprend les directeurs aux appointements de 3,000 dollars et au-dessus. Dans la deuxième sont rangés ceux qui reçoivent, au même titre, moins de 3,000 dollars, mais pas moins de 2,000. La troisième classe comprend ceux dont les émoluments sont inférieurs à 2,000 dollars sans descendre au-dessous de 1000. Enfin à la quatrième classe appartiennent ceux dont les appointements annuels, dégagés des droits de commission à eux alloués sur des mandats de payement, s'élèvent à moins de 1000 dollars. Les *postmasters* (directeurs de bureaux de poste) des première, deuxième et troisième classes, sont nommés et révoqués par le Président, mais avec l'approbation du Sénat. La durée de leurs fonctions est de quatre années, à moins que la révocation ne soit venue les frapper auparavant. Quant aux *postmasters* de la quatrième classe, leur nomination et leur révocation dépendent du Directeur général seul, à la charge par celui-ci de notifier l'une et l'autre mesure à l'Auditeur du département des postes. Il résulte de ces dispositions des changements de classe qui varient suivant que les bureaux acquièrent ou perdent de

(1) Voir *The revised Statutes*, tit. IX et un acte du 44e congrès, 1re session, ch. CLXXIX, 1876, p. 80. — (2) Loi de 1876, déjà citée.

leur importance. Tous les deux ans, le *postmaster general* procède à la revision des émoluments des *postmasters* des trois premières classes pour modifier, s'il y a lieu, le classement. Celui des fonctionnaires de la quatrième classe peut avoir lieu plus fréquemment, sur l'avis donné par l'auditeur. Aucun *postmaster* ne peut recevoir plus de 4,000 dollars par an, à titre d'émolument, excepté celui de New-York, dont la condition est fixée par la loi. D'un autre côté, aucun des *postmasters* dont la nomination appartient au Président n'est descendu à la quatrième classe, si ce n'est à l'époque régulière biennale de revision.

Le service des postes étant très étendu et prenant chaque jour de plus grandes proportions, le patronage qui s'attache à la disposition d'un nombre si considérable d'emplois a éveillé la jalousie du pouvoir législatif et a fait soumettre les choix du Président au contrôle du Sénat, tout en laissant ceux à faire pour les postes inférieurs à la complète discrétion du *postmaster general*, et cependant ceux-ci sont de plus grande conséquence. En effet, l'on voit par le rapport présenté par ce haut fonctionnaire au Président des Etats-Unis le 13 novembre 1880 (1), pour être soumis au Congrès, que le nombre des directeurs des postes nommés dans l'année écoulée par le chef du gouvernement était de dix-sept cent soixante et un, tandis que les nominations émanées du *postmaster general* s'élevaient à quarante et un mille deux cents quatre-vingt-huit, indépendamment d'une foule d'autres agents secondaires et d'entrepreneurs de transport des malles. En somme, ce service total avait mis en action dans l'année soixante mille quatre cent soixante-dix-neuf individus. Dans un gouvernement démocratique, un pareil pouvoir laissé à un seul homme paraît exorbitant, et quelques bons esprits se sont alarmés de ce patronage qui, atténué pour le Président par le contrôle du Sénat, reste debout tout entier, en ce qui concerne le *postmaster general* dont l'action isolée et indépendante est

(1) Voir ce rapport, p. 6 et 7.

pleine de dangers, surtout lorsqu'arrive la revision des classes et à l'approche des élections. Jusqu'à présent, nul remède n'a été proposé à cet état de choses. Les partis laissent aisément les abus se continuer lorsqu'ils peuvent en profiter tour à tour.

Les fonctions du *postmaster general* consistent principalement à créer et à supprimer des bureaux de poste, à donner des instructions générales pour le service des postes et à surveiller le fonctionnement des bureaux et la comptabilité dans les termes prescrits par la loi. Il exige des directeurs de bureaux des cautionnements qui sont versés dans le Trésor public sur des mandats delivrés par lui et contresignés par l'Auditeur de ce département. Ce haut fonctionnaire prépare et conclut tous traités de poste avec les puissances étrangères pour la transmission des correspondances et le règlement des tarifs. Il élève ou réduit les taxes postales par suite de ces traités; mais aucun de ces pouvoirs ne peut être exercé que de l'avis et du consentement du Président des Etats-Unis. Il traite avec tous entrepreneurs pour le transport des malles par terre et par eau, mais par voie de publicité et de soumission. Les contrats à passer avec les compagnies de chemins de fer sont seules exceptés de ces garanties préliminaires. En un mot, le *postmaster general* ordonne, dirige et surveille tous les rouages de ce département, conformément aux lois sur la matière, à charge de rendre un compte annuel au Congrès du fonctionnement de tous les services et des résultats qu'ils ont donnés dans l'année fiscale antérieure, soit au profit, soit à la charge du Trésor. Il doit remettre au Secrétaire du Trésor, avant le 1er novembre, une copie du budget par lui préparé pour son département; elle est remise au Congrès dans sa plus prochaine session.

SECTION VI

Département de l'Intérieur (1).

Le grand et rapide développement des Etats-Unis nécessita, comme on l'a dit plus haut, dès 1849, la création d'un département spécial pour les affaires de l'intérieur. Il fut doté alors de quelques attributions qui ont été augmentées depuis. Elles embrassent aujourd'hui :

1° Les opérations du recensement aux époques ordonnées par la loi ; 2° les terres publiques et les mines ; 3° les rapports avec les Indiens ; 4° les pensions et les terres affectées à la rémunération de certains services ; 5° les brevets d'invention ; 6° la garde et la distribution de diverses publications ; 7° l'éducation, c'est-à-dire l'action de recueillir toutes les statistiques et tous les documents propres à montrer annuellement l'état de l'instruction dans les divers Etats et territoires, les progrès qui ont été réalisés, et d'aider par divers moyens à une meilleure organisation des écoles, au perfectionnement des méthodes d'enseignement, etc. ; 8° l'hôpital du gouvernement affecté aux aliénés ; 9° l'asile de Colombie créé pour les sourds-muets.

De plus, un acte du Congrès du 1er mars 1873 a conféré à ce département tous les pouvoirs et toutes les obligations qui jusque-là étaient du domaine du Secrétaire d'Etat, en ce qui concerne les territoires des Etats-Unis.

Les services énumérés sous les nos 2 et 3 ci-dessus, c'est-à-dire ceux concernant les terres publiques et les Indiens, feront l'objet de livres particuliers, à cause de la grande importance de chacun d'eux. Quant aux autres, qui ne sont que d'un intérêt secondaire dans le grand mouvement du gouvernement de l'Union, nous les négligerons, par l'imposibilité où nous sommes de traiter tous les sujets.

L'éducation fera l'objet d'un chapitre à part dans le dernier volume, attendu qu'elle est une branche des institutions d'Etat et non de l'Union.

(1) *The Revised Statutes*, tit. XI.

SECTION VII

Département de la Justice (1).

Jusqu'à une époque rapprochée de nous, la justice n'était point, administrativement parlant, l'objet d'un département spécial. Un *attorney general* nommé par le Président des Etats-Unis, de l'agrément du Sénat, était institué le conseil du pouvoir exécutif et de ses ministres, et le soutien légal des intérêts litigieux de l'Union devant les cours de justice du pays. Il était avant tout magistrat et non administrateur. Ses fonctions étaient loin d'embrasser tout le contentieux du gouvernement; car trois départements avaient chacun un conseil judiciaire spécial appelé *solicitor*, ou un *examiner of claims*, dont la mission consistait à instruire les affaires litigieuses de ces départements et à donner son opinion sur les résolutions à prendre. Y avait-il lieu de poursuivre devant les cours de justice? Il donnait des instructions aux *district attorneys* et aux *marshalls* des Etats-Unis. L'*attorney general* n'avait d'opinion à émettre qu'autant qu'il en était requis par le ministre intéressé à la solution de la difficulté pendante. Cet état de choses pouvait être dommageable à l'intérêt public. Il fallait craindre, en effet, les divergences d'opinions des *solicitors* sur une question donnée, intéressant tous les départements à la fois, alors qu'aucun concert d'action n'existait entre eux. La décentralisation, dans ce cas, devait être ramenée à une unité de direction qui, mieux éclairée et homogène, ferait prévaloir dans toutes les cours de justice des Etats-Unis, une uniformité de doctrine nécessaire aux intérêts généraux.

Déterminé par ces considérations et par d'autres d'ordre administratif, le Congrès se résolut enfin, en 1870 (2), à créer un département de la justice qui fut confié à l'*attorney general* des Etats-Unis. L'acte nouveau, tout en

(1) Voir *The revised Statutes*, tit. VIII. — (2) Acte du 22 juin 1870, voir *The revised Statutes*, tit. VIII, sect. 347 et suiv.

lui maintenant ses fonctions premières, les modifia en quelques points et les développa à d'autres égards. On lui donna comme premier aide un *solicitor general* instruit en droit (*learned in the law*) dont la mission consista à aider l'*attorney general* dans l'accomplissement des devoirs de sa charge, et à le remplacer en cas d'absence, d'incapacité physique ou de vacance. Au-dessous de ce fonctionnaire suppléant viennent dans l'ordre hiérarchique trois attorneys généraux appelés *assistants attorney general*, instruits dans l'étude du droit (*learned in the law*) et qui ont pour devoir de seconder l'*attorney general* et le *solicitor general* dans l'accomplissement de leurs fonctions. Tous sont nommés par le Président des Etats-Unis, de l'agrément du Sénat. Ont été maintenus, mais pour être attachés au département de la justice, les *solicitors* qui avaient été créés pour d'autres départements, à savoir : le *solicitor* du Trésor et son assistant, celui qui avait été préposé au service du revenu de l'intérieur, le *solicitor* de la marine et l'examinateur des réclamations adressées au département d'Etat. Ces chefs de service centralisent maintenant au département de la Justice toutes leurs connaissances acquises dans les diverses branches du gouvernement. Leur action se combine et se coordonne dans un intérêt d'uniformité de doctrine essentielle à la bonne administration de la justice, sans cesser d'apporter chacun le tribut de leurs connaissances acquises au département qui en a besoin, mais sous la direction de l'*attorney general*.

Ce haut fonctionnaire est institué le conseil du Président des Etats-Unis et des autres ministres, au point de vue de la légalité des actes du gouvernement. Il prend part aussi aux délibérations communes intéressant la chose publique lorsque le Président convoque ses ministres pour s'éclairer de leurs avis. Lorsque des questions lui sont soumises, excepté lorsqu'il s'agit d'une interprétation de la Constitution, il peut les renvoyer à l'examen des chefs de service de son département, avec intimation à ceux-ci de

lui donner des réponses écrites et motivées. Il est libre de ne tenir aucun compte de leurs opinions dans le cas où elles ne concorderaient point avec les siennes. S'il les approuve, il en assume la responsabilité et y donne l'autorité de son caractère en les signant.

L'*attorney general* examine les titres de propriété des immeubles dont l'achat est projeté au nom des Etats-Unis pour divers usages fédéraux, tels que les arsenaux, phares, emplacements pour la douane, etc. Son opinion sur la validité de ces titres fait loi, et si elle leur est contraire, elle forme obstacle à l'acquisition projetée.

Le chef d'un département ministériel est autorisé à demander à l'*attorney general* son opinion sur les questions qui intéresseraient son administration. Cette opinion ne serait point facultative mais obligatoire pour les départements de la guerre et de la marine, à moins qu'un statut n'en eût décidé autrement.

A moins d'exceptions faites pour des cas spéciaux par l'*attorney general* lui-même, tous litiges intéressant les Etats-Unis portés devant la Cour suprême ou la *Court of claims* (Cour des réclamations) doivent être dirigés et soutenus par ce haut fonctionnaire ou par le *solicitor general,* qu'il s'agisse d'un vice de forme ou d'un appel. Devant toutes autres juridictions, il est facultatif à l'*attorney general*, de soutenir lui-même, ou de faire soutenir par le *solicitor general* ou par tous autres magistrats de ce département les procès dans lesquels les intérêts des Etats-Unis se trouveraient engagés.

L'*attorney general* surveille de haut tous les services confiés aux *district-attorneys* et aux *marshalls* de districts des Etats-Unis et des territoires. Il leur donne les instructions nécessaires pour l'accomplissement de leur tâche. Ceux-ci sont tenus, quand l'*attorney general* le requiert, de lui rendre compte des affaires qu'ils ont traitées, et de l'état de celles pendantes.

Il est loisible à l'*attorney general*, toutes les fois qu'il le juge utile aux intérêts des Etats-Unis, de s'assurer du con-

cours d'avocats et des conseils pour assister les *district-attorneys* dans l'accomplissement de leurs fonctions. Il règle, de gré à gré avec ces auxiliaires, le montant des émoluments auxquels ils auront droit pour les services réclamés d'eux, à raison desquels ils relèvent de l'*attorney general*.

Toutes les fois que le chef d'un département ou un chef de service fait connaître à l'*attorney general* une circonstance dans laquelle ce département est intéressé à éclaircir des faits par la voie juridique, l'*attorney general* doit désigner un conseil qui est chargé de faire les enquêtes nécessaires et de procéder aux interrogatoires déterminés.

Dans le but de prévenir le retour de l'abus qui avait été fait de l'emploi d'avocats servant aux attorneys de district des Etats-Unis de coopérateurs toujours coûteux, un acte du Congrès du 22 juin 1870 a ordonné qu'à l'avenir l'on n'aurait recours à ces adjoints que dans des cas spécialement autorisés par la loi, et qu'aucun émolument ne serait alloué à ce sujet que sur le certificat de l'*attorney general* attestant que les services à rémunérer ont été rendus effectivement, et qu'il n'en pouvait être autrement, par suite de l'empêchement de l'*attorney general*, du *solicitor general* ou de tous autres fonctionnaires du département de la justice.

Tout attorney ou conseil engagé par le département de la justice pour servir d'assistant dans un litige concernant les Etats-Unis, reçoit une commission spéciale de l'*attorney general;* il est alors soumis au même serment que les district-attorneys et à la même responsabilité légale.

L'*attorney general* est tenu de présenter au Congrès, annuellement, au début de sa session ordinaire, un rapport très circonstancié sur les affaires traitées par son département pendant l'année écoulée, ce qui comprend, entre autres choses, la statistique des infractions commises aux lois criminelles de l'Union, et du nombre des affaires de toute nature jugées pendant cette période. Il rend compte des fonds alloués par le budget pour l'administration de la justice, y compris les émoluments alloués et payés aux

avocats adjoints dont il est parlé plus haut. Ce n'est point assez encore : un autre rapport doit faire connaître les noms des personnes employées comme attorneys et conseils, dans quel lieu ils ont exercé en cette qualité et pour quelle nature d'affaires, et la rémunération attachée à chacune d'elles.

Le département de la justice est spécialement chargé de la distribution aux divers juges et cours de l'Union des statuts, recueils de divisions judiciaires (*reports*) et autres documents de nature analogue prescrits par la loi.

SECTION VIII

Du commissaire de l'agriculture.

L'agriculture est et sera, pour longtemps encore, une des plus grandes sources de fortune des Etats-Unis. Les abondantes immigrations d'Europe viennent chaque année en multiplier la richesse. Elle devait nécessairement attirer la sollicitude du gouvernement; mais l'agriculture n'étant point une matière fédérale proprement dite, il n'y avait pas lieu d'en faire l'objet d'un département ministériel. Chaque État est donc le maître de prescrire les mesures qu'il juge les plus utiles à l'exploitation de son sol. Toutefois aucune disposition constitutionnelle n'empêchait le gouvernement général d'affecter une partie de ses ressources à éclairer, à soutenir les efforts individuels dans cette direction. C'est ainsi que le Congrès a créé, par un acte du 15 mai 1862 (1), un service spécial pour l'agriculture. On l'a qualifié à tort département, car il n'a rien de l'importance des attributions d'un ministère. Le chef de service fut appelé Commissaire de l'agriculture, chargé de présenter chaque année au Congrès un rapport très circonstancié sur les mouvements de l'agriculture aux États-Unis. L'utilité de ce rapport est grande par sa propagation partout dans les divers centres des États-Unis Aux termes d'une résolution du 4 mai 1886 (2), le Con-

(1) *The revised Statutes of the U. S.*, sect. 12, 1886, p. 347. — (2) *Résolution*, n° 32, 49° congrès. Tit. XII.

grès en a ordonné l'impression à 400,000 exemplaires à distribuer par les sénateurs et les membres de la Chambre dans leurs districts respectifs.

Ces attributions consistaient à réunir par tous les moyens les informations les plus précises, les statistiques les plus exactes sur les meilleurs procédés d'agriculture, faire faire toutes expériences scientifiques, en constater les résultats, recueillir, de divers côtés, des semences et plantes nouvelles présentant quelque intérêt, tenter des essais de reproduction et propager les meilleurs espèces et les distribuer aux agriculteurs avec les notions propres à les diriger dans l'usage qu'ils en peuvent faire; n'acheter cependant que les plantes rares dans le pays ou telles autres qui seraient présumablement plus profitables, en les alternant d'Amérique dans d'autres contrées; mais les achats, les propagations et distributions d'arbres, de plants de vigne, etc., devaient être restreints aux espèces d'une culture générale.

SECTION IX

Du Commissaire du travail.

Un acte du Congrès du 18 janvier 1885 avait institué au département de l'intérieur un bureau des statistiques du travail chargé de recueillir tant à l'étranger que dans les pays tous les documents pouvant intéresser les travailleurs et l'amélioration de leur sort. A sa tête est placé un *Commissioner* qui publie un rapport annuel auquel la plus large publicité est donnée.

En 1888, pour relever l'importance de ce service, ce bureau a été érigé en département (acte du 13 juin), en sorte que le rapport annuel du Commissaire est adressé directement au Congrès; mais ce n'est pas à proprement parler un ministère et les observations que nous venons de faire à propos du Commissaire de l'agriculture s'appliquent au Commissaire du travail.

CHAPITRE VIII

DES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

Les fonctionnaires publics, on l'a vu, sont de deux sortes dans le gouvernement de l'Union : ceux d'un ordre supérieur sont nommés par le Président avec l'assentiment du Sénat. Ceux d'un ordre inférieur ne tiennent leur emploi que du Président seul, ou des cours de justice, ou des chefs de départements ministériels, suivant la distribution faite par le Congrès. Rien n'établissant, d'une manière catégorique, la distinction entre ces classes, c'est la loi elle-même qui statue sur ces deux modes de nomination.

Au début du gouvernement de l'Union, Washington, en qui le pays tout entier avait remis son avenir, était laissé le maître sur ce terrain. Sa droiture, son esprit de justice ne portaient ombrage à personne, et les emplois qu'il donnait étaient considérés comme une espèce de patrimoine qui ne pouvait être compromis que par une absence de *good behaviour*. Les choses allèrent de même ou à peu près sous Adams. Quant à Jefferson, une fois au pouvoir, il destitua, de son autorité privée, quarante fonctionnaires arbitrairement, pour faire place à des favoris. Cependant aucune atteinte grave ne fut portée généralement à la permanence d'un emploi public jusqu'à l'avènement de Jackson à la présidence. Il fit main basse sur un grand nombre de fonctions dont il dépouilla les titulaires en se basant sur cette doctrine que aux vainqueurs appartenaient les dépouilles des vaincus : maxime anarchique entièrement contraire à l'esprit démocratique bien entendu. Ces fausses idées se répandirent avec l'expansion de la population ; aucun fonctionnaire ne fut plus assuré de son poste, car il ne le tenait

plus que de l'ascendant de son parti. Mais debout aujourd'hui, il pouvait être renversé demain.

Cependant s'il est aisé de détruire, il l'est beaucoup moins de reconstituer, surtout dans un pays qui s'étendait et se peuplait dans de très grandes proportions. Il fallait chercher des informations sur les candidats aux places vacantes; il parut naturel au Président de s'enquérir sur ce point auprès des sénateurs et des membres de la Chambre appartenant aux régions où se trouvaient les postes à remplir. Mais à la faveur de ce moyen, inspiré par les circonstances et qui paraissait naturel, les membres des deux Chambres arrivèrent à se considérer comme nécessaires pour le choix des fonctionnaires du gouvernement, sans égard à la classe d'offices qu'il s'agissait de pourvoir. Le Président ne résista point d'abord à cette intrusion; mais lorsqu'il remarqua que l'on voulait démanteler son pouvoir, il s'opposa à ces envahissements autant qu'il le put. Des froisements altérèrent la bonne harmonie si nécessaire entre les pouvoirs. Néanmoins les présidents, mesurant les services qu'ils pouvaient attendre des membres des deux Chambres pour leur réélection, firent taire leur ressentiment. Les barrières s'abaissèrent, et il s'opéra une réconciliation toute au profit des uns et aux dépens de l'autre. Mais, les aspirants sont nombreux; les emplois ne sont plus enrapport avec les sollicitations, ils sont disputés pied à pied, c'est alors que s'accroissent les luttes d'influence, et que commence l'anxiété du Président, pour satisfaire un postulant sans blesser l'autre. Les places réclament chacune une aptitude particulière; le cadre de compétition est d'autant rétréci, et si l'on se heurtait à cet obstacle, beaucoup de prétendants seraient écartés. L'on proclama alors cette autre banalité qu'en démocratie, tous les hommes sont égaux et ont un mérite égal. Ils sont tous habiles à remplir les mêmes emplois, depuis les plus infimes jusqu'à ceux de l'ordre le plus élevé. Cette déplorable invention fit peser sur la tête des titulaires des fonctions publiques l'incertitude du lendemain; elle lança sur la curée à partager une foule d'hommes

de toutes sortes, où les plus ardents, les plus audacieux sont toujours assurés d'arracher une part du butin. La chose publique ne peut que souffrir de cet envahissement illégitime. Là tout est sacrifié : dignité personnelle, estime publique. Il n'y a plus que des appétits à satisfaire, et le moyen d'y réussir est de s'attacher à un parti, aux membres des deux Chambres qui sont acceptés maintenant comme les intermédiaires de ces mauvaises pratiques.

Mais le travail à faire était ample : pour les membres des deux Chambres il y avait nécessité de s'assurer du nombre de votants suffisant pour soutenir l'élection présidentielle. Pour les élus, il fallait conquérir un droit de nomination à l'emploi recherché. Ce double travail exigeait des intermédiaires de toutes mains qui, sans souci de l'opinion, se jetteraient tête baissée dans le mouvement désordonné. Ils chercheraient à se rendre nécessaires dans les élections de tout genre, en portant la bannière du parti dominant; ils arriveraient à exercer une certaine direction ; ils prendraient une part active aux élections, ils convoqueraient des meetings, prépareraient des programmes, assisteraient aux *caucuses*, et se multiplieraient au point de se rendre nécessaires. Dans toutes les réunions, à l'aide de leur faconde, ils dépravent l'esprit des honnêtes gens de la classe inférieure, et moyennant quelques pièces de monnaie bien distribuées, ils emportent parfois le succès, ou y contribuent dans une bonne proportion. Ces intermédiaires bruyants sont devenus une plaie pour le gouvernement américain soit à cause des manœuvres mises en pratique, soit par les choix qu'ils dictent, soit par la corruption qu'ils répandent et rendent familière. Ce sont les plus grands perturbateurs de la morale publique. On les qualifie *politiciens*.

Cette marche suivie pour peupler les carrières a souvent donné lieu à des actes d'improbité qui sont devenus fréquents, comme l'attestent les documents officiels. Prendrait-on des moyens de répression contre un groupe d'hommes déclassés? On n'arriverait à aucun résultat. Ils se cramponnent à un parti et s'y abritent. Cependant si l'on ne

peut les y atteindre, des mesures de répression peuvent être prescrites pour atténuer le mal, en l'attaquant dans ses pratiques. Beaucoup de sujets abordaient et abordent encore les emplois sans aptitude, quelquefois sans caractère, ou avec de mauvais antécédents, chacun étant considéré comme aussi digne de considération que son voisin. C'était alors une mêlée générale où le plus fort et le plus résolu emportait les positions ou recherchait un emploi, moins pour le relief à en tirer que pour les émoluments qui y étaient attachés. Pour beaucoup la fonction était moins une conquête définitive qu'un marchepied pour gravir à un siège plus élevé. De là, l'extrême difficulté de répondre à toutes les demandes, à cause des rivalités de compétition. Le Président, en nommant à une fonction, se faisait un ami, du moins il l'espérait. Le candidat évincé, au contraire, devenait un adversaire, à moins que bientôt ne s'ouvrît une vacance qui permettrait une compensation (1).

Dès 1862 la loi inflige la peine d'inaptitude aux fonctions quelconques d'honneur et de profit des États-Unis à ceux qui, étant membres du Congrès ou fonctionnaires quelconques du gouvernement, prêteraient leur intermédiaire intéressé pour procurer un emploi public (16 juillet 1862). Cette loi a été fortifiée par un autre acte du Congrès du 11 juin 1864, en ce qu'elle s'applique non seulement à des donations d'emploi, mais au succès de marchés et autres transactions conclus avec le gouvernement. D'autres dispositions d'un acte du 31 mai 1870 statuent dans le même sens.

Des mesures peu énergiques sont prises en 1867, lors de la mise en possession du pouvoir exécutif par Johnson, et un acte du 2 mars de cette année-là appelé acte de *tenure of offices* prescrit des mesures rigoureuses dont l'objet évident était de paralyser la marche du Président, beaucoup plus que d'infliger des pénalités par voie administrative. Elle impose au Président le concours du Sénat pour

(1) Le nombre de demandes d'emplois est si considérable que le président actuel, M. Harrison, disait qu'il ne pouvait suffire pour répondre à toutes les demandes. *The Nation*, 28 mars 1889.

les révocations comme pour les nominations. Il ne lui est permis de suspendre, seul, un fonctionnaire qu'en cas de vacance du Sénat, et à charge d'en rendre compte à la plus prochaine session. Cet acte s'appliquait même au choix des ministres du Président, qu'il n'était plus libre de faire seul. Toutes les contraventions à l'*act of tenure of offices* étaient considérées comme des crimes de *high misdemeanor*, et passibles de peines pécuniaires et corporelles très lourdes. Ces dispositions exorbitantes furent rapportées lors de l'avènement du général Grant à la présidence, et le droit commun fut rétabli ; mais l'incertitude a continué de régner sur la durée de l'emploi donné, car le Président peut toujours faire cesser la fonction.

Un acte du 3 mars 1871 a autorisé le Président à prescrire les règles d'admission pour les emplois de l'ordre civil des États-Unis, de manière à ne les attribuer qu'aux sujets les plus aptes à les remplir. Ce haut fonctionnaire devait prendre les informations les plus précises pour s'assurer de la plus grande aptitude des candidats, au point de vue de l'âge, de la constitution physique, du caractère et des connaissances nécessaires pour l'emploi sollicité. Il ferait choix d'examinateurs en leur prescrivant les règles à observer. Défense fut faite à tout fonctionnaire, même aux membres du Congrès, de prendre une part directe ou indirecte dans les traités et marchés faits avec les Etats-Unis.

La coutume ayant prévalu jusque-là de faire contribuer les fonctionnaires au succès des partis par des taxes levées abusivement sur eux, défense fut faite expressément, par la loi du 1er février 1870, aux employés de contribuer à ces charges, et à tous individus, chefs ou autres, de les prescrire, sous peine de perdre leurs fonctions.

Toutes ces mesures si souvent répétées avec des augmentations de pénalités montrent à quel point la corruption a pénétré le corps social, puisqu'il faut, à chaque pas, multiplier les doses curatives pour la combattre : peine inutile, car le lendemain voit renaître le même mal !

Les nominations soumises ainsi au bon plaisir éveil-

lèrent plusieurs fois l'attention des hommes d'État américains. Ils recherchèrent des combinaisons propres à faire rentrer dans l'ordre toute cette cohue en recourant à des mesures qui, sans trop décourager l'ennemi en présence, pourraient être acceptées par lui. On procéda par tâtonnements, et il s'écoula un long temps avant qu'un bill bien ordonné réussît à se faire accepter par le Congrès. Un membre du Sénat, M. Pendleton, de l'Ohio, présenta en 1883 (1) et fit adopter un bill prescrivant les règles d'admission aux fonctions publiques par voie d'examen constatant l'aptitude des candidats. Nous allons en donner les dispositions principales.

1° Le Président est autorisé à nommer trois commissaires pour le service civil; deux d'entre eux appartiendront à des partis différents l'un de l'autre. Cette disposition primitive montre de quel poids pèsent les partis dans toutes les mesures du gouvernement; on cherche à empêcher l'écrasement des minorités en attribuant une part aux représentants des deux partis, ce qui est dans l'ordre d'un bon gouvernement. Le Président peut révoquer ces commissaires à son gré, à charge de nominations nouvelles. Leur devoir est d'assister ce haut fonctionnaire pour la préparation des règles d'examen et de stimuler la compétition par l'étude. La commission concourt à choisir un chef examinateur qui, à son tour, en nomme trois autres qui agissent sous sa direction là où ils ont à opérer. Le chef examinateur se transporte dans les États et territoires où il y des candidats à interroger. Il choisit dans chaque localité trois personnes pour y procéder; ces opérations accomplies, la commission fait son rapport annuel au Président sur les concours périodiques de l'année.

Le Secrétaire du Trésor et les autres secrétaires distribuent eux-mêmes, par mesure d'ordre, les places à donner aux quatre classes : c'est sur ce travail que se font les nominations.

(1) Voir 47e cong., sess. 2, ch. XXVII, p. 403.

Désormais aucune nomination ne peut avoir lieu que pour ceux qui ont obtenu un diplôme de la commission. On ne soumet à cette formalité ni les ouvriers ni les hommes de peine.

On n'admettra plus les sollicitations des membres du Congrès. Les renseignements qu'ils fourniront seront secrets. Pas plus les membres du Congrès que d'autres, ne recevront quoi que ce soit de qui que ce soit, à titre de récompense.

Un ensemble de législation si précis semblait propre à conjurer des tentatives nouvelles d'usurpation ; mais, quoi qu'en ait dit Tocqueville, on a peine à faire courber le front aux Américains devant une loi tendant à déjouer des pratiques illégales. Ce serait mal connaître ce peuple que d'y croire. Pendant quelque temps, on se résigna. Cleveland aida à cette première impulsion pendant sa présidence ; mais son parti ne tarda pas à peser sur lui et à arracher des nominations contraires aux prescriptions de la loi Pendleton. M. Harrison, depuis son arrivée à la Maison-Blanche, malgré les promesses faites par lui avant son élection, a marché souvent dans un sens contraire à la législation, poussé par les hommes de son parti, sachant bien que cet appui le protégera contre ses actes irréguliers, pourvu qu'il gorge d'emplois tous les aspirants. C'est ici le lieu de rapporter une phrase fréquemment répétée du nouveau Président : « Je nommerai aux fonctions les hommes que les chefs de mon parti trouvent capables de les remplir . » Plus de détours désormais, le masque est levé ! Du reste la loi de 1883 constitue une gêne constante aux partis. Tous leurs efforts aujourd'hui tendent au rappel de cette loi, et ils l'obtiendront sans doute, eu égard au grand nombre de gens intéressés à faire disparaître tous les obstacles à leurs passions.

(1) Voir *The revised Stat. of the U. S.*, ch. XIX, sect. 1767 et suiv.

CHAPITRE IX

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES FINANCES DE L'UNION.

Jusqu'à la guerre de rébellion, le gouvernement ne tirait ses ressources que du produit des douanes et du prix de vente de ses terres publiques; aucune taxe directe n'était levée pour les besoins généraux. Ce n'est pas que le Congrès ne fût doté de pouvoirs explicites sur ce point; on les trouve au contraire formellement spécifiés dans l'article 1er, section 8, de la Constitution des États-Unis, qui, après avoir posé le droit du Congrès à lever des taxes, des droits de douane, impôts et excises, ajoute qu'ils doivent être uniformes dans toute l'étendue des États-Unis.

Cependant si des circonstances survenaient qui rendissent des emprunts nécessaires, le Congrès pouvait faire appel au crédit sous la garantie des États-Unis; mais tant que le produit des douanes suffisait à couvrir tous les besoins, pourquoi engager le pays dans une dette non justifiée? Dans le but de relier les parties extrêmes de l'empire avec le centre, on fut entraîné à contracter une dette fort importante pour aider à la construction et à la mise en activité de compagnies qui se chargèrent de la construction de plusieurs chemins de fer, appelés chemins du Pacifique, car leur but principal était de rattacher les États des territoires voisins de cet océan avec les autres parties des États-Unis. Ces entreprises entraînaient l'avance de capitaux énormes, trop considérables pour des compagnies, d'autant que les chemins devaient, pour longtemps peut-être, traverser des contrées désertes, ne présentant aucun profit actuel. Tel fut le motif principal qui déter-

mina le Congrès à y engager la signature des États-Unis, non point à titre de coopérateur, mais comme simple créancier privilégié. Nous ne parlons point ici des immenses concessions de terres publiques, faites à ces compagnies pour aider davantage à leur succès. En dehors de ces combinaisons exceptionnelles, le crédit des États-Unis resta étranger aux entreprises particulières.

Toutefois la guerre de rébellion vint altérer profondément ces principes économiques. Cette guerre, qui sévit terrible pendant quatre années, créa un immense découvert qui grossissait de jour en jour. Le moment le plus perplexe fut presque au début de cette calamité, et sans le dévouement empressé des principales banques de Boston, New-York et Philadelphie, le crédit public aurait irrémédiablement sombré, et peut-être les résultats de la lutte engagée eussent été changés; mais, grâce au concours énergique de ces banques, s'appuyant sur les banques étrangères, des emprunts formidables furent contractés avec l'autorisation du Congrès. Ce fut le point de départ d'émissions de bons du trésor, faites à cinq fois différentes, et dont le total, vers la fin de la guerre, élevait la dette des États-Unis à 2 milliards 600000 dollars, ou près de 23 milliards 400 000 000 francs. Le gouvernement des Etats-Unis ne voulant point grever l'avenir du payement de cette dette écrasante, s'évertua à créer des impôts qui pouvaient laisser des doutes sur l'acquiescement du peuple. Mais au produit des douanes on ajouta d'autres taxes indirectes calculées de manière à faire conjecturer non seulement l'acquit des charges ordinaires de gouvernement, mais encore une part laissée libre en vue de l'extinction de la dette publique. C'est ainsi que fut créé le revenu intérieur. Si les droits de douanes frappaient sur les objets importés, cela n'empêcha point de taxer les objets de consommation quelle que fût leur provenance. Dans cette nomenclature figurèrent les liquides, parmi lesquels les liqueurs distillées, les producteurs de ces boissons eux-mêmes, les manufactures de tabac, tabac à priser et cigares, les maisons de banque, les banquiers,

les chèques, les médicaments, les parfums, les cartes à jouer, les transmissions par succession et les legs, etc. Toutes ces taxes pesaient lourdement sur les habitants ; mais elles étaient d'autant plus aisées à supporter qu'elles prenaient, pour la plupart, la forme d'un impôt indirect qui n'est point réclamé du consommateur personnellement, mais qui, ne portant que sur la consommation, passe inaperçu et s'acquitte plus aisément.

La guerre donna naissance à beaucoup d'agiotage, à beaucoup de manœuvres déloyales d'où se dégagèrent de grosses fortunes qui, sans pudeur, s'étalèrent au grand jour. Le commerce prit un grand essor. Le produit des douanes s'accentuait dans des proportions tout à fait imprévues. Le revenu intérieur suivit la même progression, et chaque année, les excédents de recettes recueillies par le Trésor fournirent d'abondants moyens de libération. Le gouvernement sut en faire usage et non seulement il se libéra graduellement, mais encore, tirant parti de son crédit, il réduisit le taux d'intérêt de sa dette dans la mesure praticable ; il supprima même quelques branches du revenu intérieur. Aujourd'hui que la dette est réduite à un milliard de dollars environ, il attend impatiemment que le moment de se libérer arrive, pour se décharger du trop-plein du Trésor.

Mais des considérations d'intérêt privé, prenant le couvert de l'intérêt public, suggèrent un temps d'arrêt qui n'est point perceptible pour tous. Les banquiers prétendent qu'une bonne partie de la dette ne doit pas être, de longtemps, remboursable, eu égard à l'immense développement du crédit qui a toujours sa base sur la fortune des États-Unis. Que l'on supprime la dette publique, une crise en sortira ; bon nombre de banques nationales qui ne vivent que grâce aux dépôts qui leur ont été faits des excédents de recettes du Trésor (1) failliront, et avec elles, beau-

(1) Le total des fonds publics déposés dans les banques nationales au 1er juillet 1888, s'élevait à 59,979,046 dollars. Au 1er juillet 1889, il était réduit à 47,432,377 dollars. Voir *The Nation*, 18 juillet 1889.

coup de citoyens leurs clients; que si au contraire, l'on opère lentement, beaucoup de malheurs seront conjurés, Cette situation embarrassée a fait dire, avec raison, que l'Amérique est le seul pays au monde où la difficulté n'est pas de lever de l'argent, mais de le dépenser.

Une question plus grave agite incessamment les hommes d'État : le tarif douanier, au milieu de la surabondance de revenu, semblerait devoir fléchir et amener une réduction sur le prix des denrées. Mais le tarif a bien moins pour objet de procurer des ressources fiscales que de protéger l'industrie américaine contre l'invasion des produits étrangers. Quels que soient les progrès réalisés depuis nombre d'années, l'industrie est toujours aussi ardente pour réclamer des protections ou opposer une barrière à peu près infranchissable aux réductions vivement sollicitées. L'on fait de ces questions une *platform* de parti politique, et, grâce à la coopération d'autres intérêts non moins ardents, il se forme entre eux un *pooling* qui entraîne des résolutions contraires aux intérêts généraux. C'est ainsi que le tarif reste à peu près immobile en dépit de toutes les considérations propres à amener des réductions. Le peuple n'est pas encore mûr pour comprendre que lui seul porte la charge des surélévations de prix des objets de consommation par l'exclusion des objets similaires qui viendraient de l'étranger dans de meilleures conditions. Nous ne parlons pas des myriades d'agents employés à la perception des droits de douane et autres, dont le nombre serait réduit par des réformes.

Une autre question, non moins importante que les autres, est agitée, mais sans espoir d'une prompte solution. Nous voulons parler de la question monétaire. Depuis quelques années, elle a pris beaucoup d'importance aux États-Unis; elle se mêle tellement à la politique, qu'elle en forme une partie intégrante.

Les États-Unis sont très riches en minéraux de toute sorte : or, argent, cuivre, plomb, et une grande variété d'autres, se trouvant principalement dans les États d'Arizona, Dakota, Géorgie, Idaho, Montana, Californie, Nevada, New-

Mexico, North et Sud Carolina, Oregon, Utah et Washington, sans compter des gîtes moins importants qui se rencontrent dans quelques autres États et territoires. L'or et l'argent jouent un grand rôle dans cette production; car, outre leur importance comme métaux, ils ont une valeur monétaire intéressant tous les peuples. Leur valeur relative a plus d'une fois varié suivant les circonstances. La production de ces métaux augmente-t-elle, il y a bientôt un dérangement dans l'équilibre qui doit exister entre eux. Il en est de même, si un pays tel que l'Allemagne vient à supprimer l'argent comme métal monétaire à plein pouvoir libératoire dans ses États. Un débouché principal s'ouvre-t-il, l'Inde particulièrement, où l'argent monnayé est seul accepté comme valeur monétaire dans les échanges qui y sont consommés, ces diverses circonstances influent notablement sur la valeur des deux métaux.

Pendant longtemps les pièces d'or et les pièces d'argent frappées sous la dénomination de dollars avaient été concurremment monnaie légale (*legal tender*) avec force libératoire indéfinie, tant dans les rapports entre particuliers que pour les payements à faire au gouvernement. En 1873 un acte du Congrès s'inspirant des doctrines sur le monométallisme-or qui prévalaient alors, suspendit la frappe des *standard dollars* d'argent en ne leur laissant force libératoire entre particuliers que jusqu'à concurrence de cinq dollars; mais comme l'argent était trouvé partout sur le territoire des États-Unis et qu'il fallait en procurer l'écoulement, ce même acte du Congrès ordonna la frappe d'un dollar destiné à faire concurrence aux piastres mexicaines au Japon, au Mexique et dans l'Amérique centrale. Ce nouveau dollar, qui n'avait pas cours légal dans l'intérieur du pays, fut appelé *trade dollar*. Son titre était de 900 millièmes de fin comme le *standard dollar;* mais son poids était de 27 gr. 2156, tandis que le *standard dollar* n'avait que 26 gr. 7295. L'intention du législateur n'a pas été réalisée, à cause de la dépréciation constante de l'argent par rapport à l'or; car à partir de cette époque, la production des

mines du Nevada est devenue énorme (1). Le *trade dollar* perdait sur les marchés étrangers et en même temps il avait pénétré dans la circulation intérieure, quoique, d'après la loi, il ne fût obligatoirement reçu que dans les rapports des citoyens avec le gouvernement. Mais à peine encaissé, il sortait pour retourner au lieu d'où il avait été émis. Cette circonstance amena une pléthore dans le Trésor, d'autant que la frappe continuait dans le même état de choses. Elle était stimulée par les producteurs d'argent qui réussirent pendant longtemps à gagner la faveur du Congrès. Cependant cet état de choses empirant, le Congrès eut la main forcée. C'est alors qu'il prescrivit la disparition et la destruction du *trade dollar*, quelle que fût la somme de sacrifices à imposer au pays par cette fausse manœuvre, et il ordonna que le métal à provenir de cette fonte serait converti en *silver dollars*. Cette mesure remonte au 3 mars 1887. Depuis, la circulation du *trade dollar* est interdite, mais on a voulu ménager le passage d'un état de choses à un autre, et l'acte porte que les détenteurs de cette monnaie seront admis à l'échanger contre des *standard silver dollars* sans perte pour eux.

Dès avant cette mesure de détail, la question monétaire avait fait l'objet d'actes législatifs autrement importants. En 1878 les représentants des États de l'Ouest obtinrent du Congrès la reprise du monnayge des *standard dollars* d'argent avec pleine puissance libératoire concurremment à l'or, et, comme ils craignaient que les secrétaires du Trésor ne les fissent frapper qu'en quantité insignifiante, l'acte du 28 février 1878 (appelé du nom de son auteur *Bland bill*), pour assurer un débouché aux mines de ces États, obligea le Secrétaire du Trésor à faire frapper au moins deux millions de dollars d'argent par mois.

Cette mesure n'a nullement arrêté la dépréciation du métal blanc sur le marché universel. Il entre difficilement

(1) La production de l'or pendant l'année 1888 a été de 33,000,000 dollars, et celle de l'argent a monté à 59,000,000 dollars. *The Nation*, 20 juin 1889.

dans la circulation et, quoique les secrétaires du Trésor se restreignent au minimum de fabrication fixé par la loi, les dollars d'argent s'accumulent dans les caves du Trésor et sont représentés par des *silver certificates*, que le public préfère à cause de leur plus grande commodité.

A chaque session depuis lors le Président dans son message demande la suspension du Bland bill, jusqu'à ce qu'un accord international universel ait rendu partout à l'argent son rôle monétaire sur le pied d'égalité avec l'or. D'autre part, les intérêts engagés dans les mines d'argent font présenter des bills pour rendre, comme avant 1873, le droit à tout particulier de faire frapper à l'hôtel des monnaies des États-Unis des *standard dollars* autant qu'il voudrait, ces dollars devant, bien entendu, avoir force libératoire indéfinie, et être *legal tender* comme l'or.

Jusqu'à présent le Congrès est resté indécis entre ces conflits d'intérêts rivaux et, sauf des modifications de détail, a maintenu le système monétaire inauguré en 1878 par le *Bland bill.*

Le gouvernement des États-Unis est sans influence sur cette question comme sur la question du tarif et surtout sur la suppression de certains articles. Il n'a que le pouvoir de suggérer des réformes, sans y insister fortement. Une fois ce devoir rempli, il n'a aucune participation à la confection des lois (le véto excepté). C'est au Congrès seul qu'il appartient de trancher les difficultés, ou plutôt, c'est le parti dominant dans les deux chambres qui ordonne d'une manière absolue. La minorité doit s'incliner, d'autant mieux qu'elle est exclue, le plus souvent, des comités qui préparent le budget, ainsi qu'on le verra dans le chapitre suivant.

CHAPITRE X

ÉTABLISSEMENT DU BUDGET ANNUEL DE L'UNION.

A chaque session du Congrès, le Secrétaire du Trésor doit faire à ce corps politique la communication de l'état des finances du pays, de ses besoins et des ressources à employer pour les couvrir. Il présente alors un tableau général qui embrasse tous les services du gouvernement. La Chambre, saisie de ce travail, le remet avec toutes les pièces à l'appui, à l'un de ses *standing committees*, appelé le comité des voies et moyens (*ways and means*). Le Secrétaire du Trésor a expliqué dans son rapport toutes les considérations à l'appui de ses demandes; il insiste sur celles qui lui paraissent les plus utiles et les plus urgentes ; il sollicite même parfois des crédits nouveaux pour quelque entreprise utile, de même qu'il signale des articles qui réclameraient, suivant lui, des suppressions ou des réductions. Là se borne son rôle, à moins qu'il ne soit appelé, lui ou des fonctionnaires d'ordre supérieur, à fournir des renseignements supplémentaires pour éclairer les résolutions. Le comité, qui est présidé généralement par un des chefs du parti dominant, se met à l'œuvre; il distribue entre ses membres les matières à traiter par groupes; des discussions s'établissent, et lorsque le travail de chacun d'eux est terminé, il en est rendu compte au comité général, qui statue. Le comité n'est point contenu pour les allocations à faire par la limite des besoins auxquels il faut pourvoir, car il n'a point à examiner cette face des questions, qui appartient à d'autres. Ses résolutions sont donc purement hypothétiques, dans la présomption qu'elles n'excéderont point les

(1) Voir 49e congrès., sess. 2, ch. CCCXCXVI, p. 634, 1887.

ressources. Quant à présent, nul doute ne peut l'arrêter eu égard à la plénitude du Trésor produite par les droits de douane, condition qui continuera de subsister tant que l'industrie américaine sollicitera et obtiendra un tarif protecteur.

Viennent ensuite les comités d'*appropriation* et celui des rivières et des havres (*rivers ands harbours*) qui sont chargés de scruter les dépenses et celles qu'il convient d'ordonner. Le comité des havres et rivières, de création assez récente (1883), a pour objet des *internal improvements*. C'est ainsi qu'on qualifie les demandes faites au Congrès pour la construction des ports et l'amélioration des rivières réclamées par presque tous les États. Le nombre en est devenu si grand qu'il a exigé un examen spécial par un comité particulier. Ces deux comités examinent les diverses demandes faites par le Secrétaire du Trésor; ils les acceptent, les modifient ou les rejettent. Ils y ajoutent suivant qu'ils le jugent à propos. A cet égard encore, il y a des voies souterraines par lesquelles on arrive à ces comités. Les membres de la Chambre dont les États sont le plus intéressés aux allocations, agissent séparément pour influencer les résolutions, et, souvent par des coalitions d'intérêts (*lobbying*) l'on fait réussir des demandes qui, isolées, eussent fait naufrage. Ces comités de dépenses ne prennent pas seuls part à la lutte. Chaque service a son tour; mais le comité des pensions est celui qui est le plus âpre à la curée. Malgré toutes les sommes déjà votées après la guerre, même depuis les guerres précédentes, chaque année voit surgir un flot nouveau de sollicitations. L'on peut juger l'excès des appétits des aspirants, lorsqu'on voit le budget de 1888 allouer pour ce seul service 81,750,000 dollars, somme insuffisante, car il y a un arriéré pour le service duquel beaucoup d'efforts sont faits, ce qui, suivant le général Boynton, très au courant de ces matières, ferait monter le budget en question à 200,000,000 de dollars (1)!

(1) *The Nation*, 28 mars 1889.

Il faut qu'un pays soit bien riche pour être si libéral!

Lorsque les divers comités ont terminé leurs rapports, leurs présidents les remettent à la Chambre des représentants. Si chaque article de ces rapports passait au scrutin, un pareil travail serait impossible; aussi s'en rapporte-t-on généralement aux conclusions des comités. Cependant des débats ont lieu souvent sur des chapitres généraux et donnent lieu à de vives discussions. Lorsque la Chambre a fixé les chiffres des divers chapitres, elle envoie les bills qu'elle a arrêtés au Sénat qui suit une marche analogue à celle de la Chambre, sauf certains détails inhérents à la différence d'organisation de ces deux corps politiques, et sauf surtout le droit d'initiative qui, en matière de finance, n'appartient pas au Sénat. Cependant il a le pouvoir d'amender les allocations faites par la Chambre, même de les rejeter. Si certains sujets devenaient l'objet d'un désaccord entre les deux chambres, chacune nommerait trois de ses membres dont la réunion formerait un comité de conférence chargé de pleins pouvoirs pour transiger sur les points en litige. Généralement ce comité de transaction tranche la difficulté, et le budget général se trouve complet.

L'état d'incertitude dans lequel les divers comités opèrent n'ayant aucune limite fixe pour leur orientation, fait que bien des lacunes se présentent, au point de vue des dépenses. C'est alors que le gouvernement est obligé de demander au Congrès un bill appelé *deficiency bill* (bill d'insuffisance) par lequel il est fait face aux besoins restés à découvert. Le Congrès reste toujours le maître de combler les lacunes; mais cette partie de son service est généralement commandée par les circonstances. Nous verrons néanmoins, au livre des Indiens entre autres, combien est grande la parcimonie du Congrès qui, en matière de subsides pour hâter la marche en avant de cette race, manque totalement de l'ampleur de vues d'hommes d'État. Cette race si intéressante, bien loin de résister au bénéfice de l'instruction pour ses enfants, la réclame à cor et à cris, et malgré l'insistance des chefs de service, le Congrès reste sourd, et manque ostensi-

blement au premier devoir d'un tuteur envers ses pupilles!

Les allocations faites par le Congrès forment l'objet de divers bills qui sont, à chaque session, sujets à des remaniements, suivant l'occurrence. Le Président des États-Unis a le pouvoir de mettre son véto sur celles des allocations qui encourent sa désapprobation, sauf au Congrès à persister dans son vote primitif à la majorité des deux tiers de ses membres. Cette éventualité exceptée, le budget tout entier devient loi de l'Union.

L'examen d'un budget du gouvernement de l'Union, en même temps qu'il montre la sollicitude du pouvoir exécutif pour l'amélioration des services publics, et souvent aussi des vues générales d'une certaine largeur, fait ressortir l'étroitesse des idées du Congrès en beaucoup de points intéressants pour la richesse nationale. Si tant de fautes sont reprochées aux agents du pouvoir exécutif, il faut en trouver la cause dans l'insuffisance des émoluments alloués pour chaque emploi. Pour ne citer qu'un seul fait entre beaucoup d'autres : le Président sollicite souvent le Congrès d'améliorer les appointements des fonctionnaires, et particulièrement ceux des magistrats de l'ordre judiciaire. Il représente qu'un bon nombre d'entre eux renoncent à leurs sièges pour entrer comme agents d'ordre supérieur dans les compagnies de chemins de fer. Ils y sont recherchés plus particulièrement, à cause de leur caractère, et aussi à raison de leurs connaissances acquises qui éclairent l'administration des compagnies, donnent de l'autorité à leurs conseils, et permettent à celles-ci de lutter avantageusement dans des conflits trop fréquents devant les cours de justice. Ces désertions seraient plus rares si ces hauts fonctionnaires trouvaient dans leur office judiciaire une honorable compensation qui leur permît de tenir dignement leur place et d'élever leur famille. En même temps que ces considérations touchent peu le Congrès, il ne résiste point souvent à des prodigalités injustifiables qui abaissent sa considération politique et altèrent profondément tous les rouages de l'Union. Aussi ambitionne-t-on avec une âpreté sordide

l'entrée au Congrès à cause des mille avantages qu'on en espère, au mépris des lois de l'honneur, qui se trouvent trop souvent voilées d'un crêpe funèbre, tant elles sont contraires aux résolutions qu'on appelle lois de l'Union !

Avant d'aller plus loin, il convient d'examiner les conditions relatives des races humaines aux États-Unis.

LIVRE CINQUIÈME

Des races humaines aux États-Unis.

CHAPITRE PREMIER

MÉLANGE ET SUCCESSION DES RACES DANS L'AMÉRIQUE DU NORD.

Quatre races de coloration et d'origine différentes, la blanche, la rouge, la noire et la jaune, existent en même temps, sur le sol américain, et dans un voisinage, pour ne pas dire un mélange qui ne s'est jamais vu dans l'histoire. Ce ne sont pas des fragments sans conséquence qui s'y trouvent réunis. Ils ne sont pas non plus le jet naturel du sol, qui n'a point cette variété de production. Tous ou presque tous y ont été amenés par le hasard, par la volonté ou par la force. Tant que les moyens de grande communication firent défaut, chaque race restait parquée dans ses frontières propres, ne connaissant rien au delà. Les blancs avaient bien quelques vagues connaissances des sauvages, mais ils ne savaient rien de précis sur la géographie de leurs possessions. Ils avaient pu entendre parler des savants chinois, mais aucun rapport direct n'existait avec leur pays. Quant aux nègres, les Hollandais en essayaient le trafic, mais lorsque les Anglais prirent pied en Amérique, les noirs étaient inconnus dans ces contrées. Bientôt on observa la marche de deux tendances opposées : les nègres furent importés, et le commerce s'en fit au moyen de marchés passés avec des chefs de tribus africaines ; d'un autre côté au fur et à mesure de la progression des arrivages d'Européens et de noirs, les sauvages, appelés depuis Indiens, furent refoulés. Ces deux moyens avaient le même but : s'enrichir

en attirant les nègres pour en faire le commerce et des agents de culture pour les terres, refouler les Indiens pour s'emparer de leurs possessions. Quant au Chinois, dont le travail pouvait être très utile, on l'attira comme instrument destiné à enrichir le pays. Relativement aux blancs, fondateurs des colonies, ils eussent été insuffisants pour mettre en œuvre tous ces moyens de production ; ils firent appel à l'Europe, qui leur envoya des hommes de leur race, propres à s'associer avec eux pour l'exploitation des autres races. C'est en Amérique surtout, que se déversèrent les premiers fragments détachés du foyer de ces grandes races. Tout était à y créer : les bras manquaient, on s'en procura ; pour cette féconde entreprise, tous furent mis à l'œuvre, sauf les Indiens qui, habitués à la chasse, étaient inhabiles à ces exercices. Les autres, blancs, noirs et jaunes, travaillèrent à créer cette nouvelle patrie, en partie comme hommes libres, en partie comme esclaves, et de tous ces efforts réunis sortit cette œuvre colossale appelée aujourd'hui les États-Unis d'Amérique. Nous allons rendre compte sommairement des phases que traversèrent ces quatre races pendant cette grande élaboration, en commençant par la race blanche, qui s'en attribua la direction.

CHAPITRE II

DE LA RACE BLANCHE.

L'un des grands dangers que court un État jeune encore, est son empressement à hâter ses développements. L'infusion trop précipitée d'éléments de population étrangère crée un péril réel; car il apporte au noyau primitif des accroissements hétérogènes d'une difficile assimilation. Différents d'origine, de langage, de civilisation, ils sont autant d'obstacles contre lesquels il faut constamment lutter. L'émigration d'Europe n'est pas toujours spontanée; elle est souvent provoquée; la responsabilité des éventualités qu'elle entraîne retombe alors sur les initiateurs. En Amérique, pendant la période coloniale, l'émigration fut en partie due à des mouvements volontaires, et en partie causée par des persécutions religieuses qui sévissaient en Europe. C'est ainsi que, de bonne heure, se trouvèrent réunis dans les premières colonies anglaises d'Amérique, des chrétiens de toutes les communions et de tous les pays, répandus partout, au gré de chacun d'eux. Sauf dans les colonies de New-York et du Delaware, le fond des populations était anglais d'origine et la langue anglaise y devint officielle. Lorsque des étrangers vinrent se mêler à elles, l'obstacle du langage obligea les chefs de ces possessions à recourir à des traductions pour se mettre en rapports officiels avec les nouveaux arrivés. Cette difficulté n'était pas la seule : les différences de climat, d'habitudes, de coutumes, étaient autant d'entraves à la marche de la civilisation. Mais partout où l'Anglais domine, il s'impose par la force, par l'esprit de secte; ceux qui se joignent à lui doivent se soumettre en toutes choses. Tel est le tableau qu'offre l'émigration européenne en Amérique pendant la période colo-

niale. Mais depuis la guerre d'où naquit l'indépendance, surtout depuis1 820, la fusion des races fut plus laborieuse, à raison de l'expansion rapide de l'émigration des Européens, qui regardèrent ce pays comme la terre promise. Ils s'y précipitèrent en masse, d'année en année, et ce mouvement continue toujours avec beaucoup d'ampleur. Pendant assez longtemps, les émigrants d'origine anglaise et irlandaise furent beaucoup plus nombreux que les autres; un langage et des habitudes analogues formaient un lien naturel entre eux et les fondateurs. Il n'en fut pas de même des émigrants d'origine française, allemande, italienne, et scandinave. Étrangers d'origine, de mœurs et de langage, et parfois d'opinions religieuses, ils apportaient une gêne, une entrave dans le développement du pays; on recourut moins aux traductions officielles; mais l'on augmenta le nombre des écoles pour préparer les générations qui s'élevaient à l'idée de patrie. Les lutteurs des premiers temps ne peuvent guère profiter de ce secours; il sont absorbés par le labeur pénible de chaque jour, à peine suffisant pour les faire vivre eux et leurs familles. Cependant des rapports incessants amènent les premiers bégayements de la langue officielle; ils se dégagent d'eux-mêmes; on arrive ainsi graduellement à entretenir des rapports suivis avec les autres habitants et avec le gouvernement. La cause est gagnée.

Nous avons dit que les immigrations furent plus d'une fois provoquées par le gouvernement américain, qui ne ménagea point ses promesses : aux uns, il offrit la liberté civile et religieuse, à d'autres, d'excellentes terres, à des prix presque nominaux. On alla même jusqu'à les donner gratuitement, à charge seulement d'en faire des *homesteads*. Il n'y avait alors presque pas d'impôts. Divers États promirent la naturalisation après une courte durée d'épreuve. Même l'exercice presque immédiat du droit de suffrage fut accordé dans plusieurs États, après une simple déclaration d'intention de devenir citoyen des Etats-Unis. Tous ces avantages cumulés séduisirent les étrangers, et, confiants dans l'avenir, ils s'embarquèrent pour l'Amérique afin de prendre part à ce splen-

dide banquet qui était tout un rêve pour eux. Cependant la naturalisation ne change point les affections natives qui sont profondément enracinées, elles les raviverait plutôt.

C'est ainsi que les Irlandais, sentant leur cœur battre encore pour leurs parents qui gémissent toujours sous l'oppression anglaise, tempèrent leurs regrets par des dons fréquents destinés à adoucir le sort de ceux qui leur sont chers. Parfois aussi ils s'abandonnent à des emportements, à des démonstrations de nature à troubler les rapports internationaux avec l'Angleterre. Les Allemands émigrés et résidents ne perdent pas aisément, non plus, l'idée de la patrie absente, de leurs familles, de leurs amis. Ils voudraient en perpétuer le souvenir. Ils réclament l'entretien d'écoles publiques où la langue de leurs ancêtres serait enseignée à leurs enfants; mais ce souvenir doit être sacrifié à la raison d'État; on cherche à le faire comprendre, non sans peine, aux réclamants de l'Ohio, où l'élément allemand est très répandu. Aucun fait discordant, comme l'enseignement primaire d'une langue étrangère, ne peut être admis, aux frais du gouvernement; car il toucherait à la nationalité américaine et à la langue anglaise qui vulgarise les rapports officiels. Il faut maintenir, dans toutes ses attaches, l'édifice si laborieusement élevé, et le préserver des atteintes qui pourraient le ruiner. On tient en méfiance les étrangers qui refusent de s'assimiler complètement; on le leur fait sentir aujourd'hui, comme on le verra plus loin.

Au point de vue du droit, l'idée de patrie ne pénètre l'étranger que par la naturalisation, c'est-à-dire par la renonciation formelle au pays qu'il a abandonné, et par l'offre sous serment de se soumettre aux lois de la nation qu'il adopte comme une patrie nouvelle. Des formalités nécessaires président à ce baptême national. Nous allons dire comment on devient citoyen américain.

SECTION PREMIÈRE

Du citoyen et de la naturalisation.

Dans les États purement despotiques, le citoyen est inconnu ou à peu près. Il n'y a que des sujets ou des esclaves. Dans les monarchies tempérées ou représentatives aussi bien que dans les républiques aristocratiques, la qualité de citoyen n'appartient qu'à un nombre restreint d'individus, auxquels elle confère un privilège politique au regard des autres habitants. Dans les contrées, au contraire, où la démocratie règne en souveraine, chaque habitant né dans le pays et non sujet d'un pays étranger, est citoyen, et, à ce titre, il est appelé à prendre une part plus ou moins directe aux affaires publiques, sous les seules restrictions commandées par l'intérêt général. Jouir de cette prérogative est d'un prix inestimable, à raison de la prééminence qu'elle assure au citoyen sur l'étranger, dans les rapports de la vie politique, et assez souvent dans les conditions de la vie civile. Elle est alors d'autant plus protégée, qu'elle est plus digne d'envie.

Chez les peuples de l'antiquité, au moins dans la belle période de leur histoire, la séparation était profonde entre les citoyens et ceux qui n'étaient point élevés à cette condition politique : on peut même dire que les uns, en petit nombre, étaient souverains, et les autres sujets ou esclaves; on n'accordait cette qualité de citoyen qu'avec parcimonie et après l'accomplissement de formalités qui étaient de véritables garanties. On comprenait mieux qu'aujourd'hui le trouble que l'élément étranger peut jeter dans les familles politiques en s'y introduisant trop aisément. Cependant alors, l'on n'avait point à redouter ces émigrations des populations affamées qui, au temps où nous vivons, se répandent abondamment sur le nouveau monde pour y trouver des moyens d'existence et solliciter une nouvelle patrie. Les Américains semblent avoir procédé avec moins de sagesse. Plus préoccupés des avantages de cette source

de fortune, au point de vue économique, que des dangers qu'elle renferme, dévorés de la soif de prompts agrandissements, plus confiants que d'autres, d'ailleurs, dans la force de leurs institutions, ils n'ont pu attendre que les étrangers vinssent à eux ; ils ont sollcité l'émigration étrangère par d'incessantes concessions territoriales et politiques, notamment en admettant les nouveaux arrivés, après un assez court temps de résidence, à l'exercice du suffrage dans toutes les élections. Cette politique était-elle bien dans la pensée des hommes éminents qui fondèrent l'Union américaine et qui eurent tant de peine à concilier les prétentions rivales des colonies émancipées et maîtresses d'elles-mêmes? On peut, sans témérité, affirmer le contraire. Si la mise en œuvre des institutions, même dégagées de tout alliage, entraîne toujours des déviations, plus ou moins nombreuses suivant le degré de vigilance mise à les prévenir, que n'a-t-on pas à craindre de la coopération d'étrangers dont les antécédents sociaux sont si différents de ce qu'ils devraient être pour servir de coopérateurs aux institutions du pays d'adoption? Nous n'ajouterons rien, quant à présent, à ces considérations préliminaires que nous développerons plus tard. Qu'il suffise maintenant de montrer à quel signe se reconnaît le citoyen américain, et quelles conditions sont requises d'un étranger pour acquérir cette qualité, et jouir des droits qui y sont attachés.

SECTION II

De la qualité de citoyen.

La qualité de citoyen est le privilège le plus important qui puisse être réclamé dans un pays démocratique. Il confère les droits les plus étendus à la chose publique, limités néanmoins dans la mesure compatible avec l'ordre public. On en jouit individuellement ou collectivement avec d'autres. Dans ce dernier cas, le citoyen concourt d'une manière active à la fondation de l'État et à l'établissement ou à la réforme des institutions. Tous les habitants d'un pays ne sont pas

citoyens; aux États-Unis la naissance donne seule droit à ce titre, pourvu qu'on ne soit pas né d'un étranger et sujet d'une autre puissance. On excepte les Indiens non taxés, tant qu'ils ne sont pas relevés de l'autorité de la tribu; car cette soumission, aussi longtemps qu'elle persiste, les rend incapables de devenir citoyens.

Pour être citoyen, il faut être blanc ou noir, né aux États-Unis de citoyens de ce pays et non sujet d'un pays étranger (*Revised Statutes*, sect. 1998).

Tous enfants nés ou à naître hors du territoire des États-Unis, dont le père, à l'époque de leur naissance, en était déja citoyen, suivent la condition politique de leur père; mais cette faveur ne profite point aux enfants des citoyens dont le père n'aurait jamais habité les États-Unis (*R. S.*, sect. 1993). Le mariage d'une étrangère avec un citoyen américain peut en faire une Américaine, si rien ne s'oppose à sa naturalisation (*R. S.*, sect. 1994.)

La qualité de citoyen peut se perdre par la désertion de l'armée ou par l'emploi des moyens propres à échapper au service de terre ou de mer (*R. S.*, sect. 1998).

Les États n'ont pas, individuellement, le pouvoir de régler la condition de l'état de citoyen. Cette matière est toute fédérale. Cependant l'on verra que quatorze des États actuels ont modifié ce principe indirectement, de manière à le fausser dans la principale de ses applications.

On peut être citoyen des États-Unis sans jouir, pour cela, de l'exercice de ce privilège.

Sont en effet privés de cette faveur :

1° Les mineurs âgés de moins de vingt-et-un ans ;

2° Les insensés, les criminels frappés d'une peine de la haute criminalité ;

3° Les femmes célibataires, mariées ou veuves. Les femmes ont été admises dans l'un ou l'autre État à la jouissance des droits politiques, qu'elles paraissent avoir perdue depuis par un jugement de la Cour suprême des États-Unis, comme on le verra plus loin.

Quant aux étrangers, ils ne peuvent acquérir le privi-

lège du citoyen qu'en observant certaines formalités tracées par la loi pour la naturalisation.

SECTION III

Conditions de la naturalisation.

Lorsqu'on ne naît point citoyen des États-Unis, il faut recourir à la naturalisation, moyen assez rapide, employé par les étrangers pour se faire incorporer dans la grande famille américaine, sur le même pied que le natif. Les Américains qui visaient depuis longtemps à devenir une grande nation, n'ont pas attendu que des appels leur fussent adressés. Ils provoquèrent les immigrations, comme on l'a vu, par l'offre d'une partie de leurs terres publiques et d'une prompte naturalisation, aux divers peuples d'Europe qui végétaient chez eux sans grand espoir d'avenir. Depuis 1820 principalement, des individus isolés, des entreprises d'émigrants se sont portés par masses compactes, sur cette partie du continent américain appelée les États-Unis; ils s'y sont posés, soit isolément, soit en caravanes, prêts à profiter des avantages qui leur étaient offerts. Mais autant cette nature d'émigrants plaisait au gouvernement américain, autant il lui paraissait d'une mauvaise politique de recevoir des *coolies*. Aussi les entreprises de transports d'émigrants de cette nature furent-elles, de bonne heure, proscrites comme alimentant un commerce de chair humaine à réprouver à l'égal de la traite; des pénalités furent édictées contre ce trafic. L'on ne refusait point l'accès du territoire à des individus de cette race; mais on voulait empêcher l'exploitation de ceux qui auraient été involontairement emprisonnés sur des vaisseaux pour le profit de l'armateur (*R. S.*, sect. 2158 et suiv.).

La naturalisation est donc l'admission des étrangers dans les rangs des citoyens américains, pour en exercer les droits et en remplir les devoirs. Elle a été l'objet de dispositions spéciales, presque à l'origine du gouvernement de l'Union. Deux idées le préoccupaient également : favoriser l'émi-

gration des blancs et écarter les gens de couleur. On voulait, en un mot, acquérir des citoyens, et repousser tous ceux que leur origine et leur condition physique semblaient condamner à une irrémédiable infériorité. D'un autre côté l'on cherchait à ne pas rendre trop aisée l'acquisition de la qualité de citoyen par les étrangers de race blanche. Tel fut l'objet de plusieurs actes du Congrès de 1790, 1795 et 14 avril 1802. On y voit l'incertitude des esprits sur le temps de résidence préalable. D'abord on le limite à deux années, puis on l'étend à cinq, même à quatorze ans. Enfin l'on s'aperçoit qu'on dépasse le but, et l'on revient au terme de cinq années, qui est encore celui exigé aujourd'hui. Cette période de séjour préalable a paru suffisante à l'apprentissage de la vie politique.

L'acte de 1802, qui résume lui-même, pour cette époque, l'ensemble des dispositions législatives en cette matière, a reçu diverses modifications et additions par des actes du Congrès qu'on trouvera énoncés plus bas (1). Nous allons présenter l'ensemble de cette partie du droit public, telle qu'elle s'est successivement développée jusqu'à nos jours.

Tout étranger âgé de vingt et un ans peut, aussitôt après son arrivée sur le sol américain (États-Unis), en tout temps d'ailleurs, se présenter devant une cour de justice, de circuit ou de district des États-Unis, ou devant une cour suprême ou du district du territoire ou devant une cour des archives d'un des États ayant juridiction de common law. Là il déclare, deux ans au moins avant son admission, que son intention sincère est de devenir citoyen des États-Unis et de renoncer pour toujours à l'allégeance, à la fidélité envers tout potentat et prince étranger, et particulièrement à tel prince qu'il désigne, dont il serait le sujet. — Il doit prouver qu'il a résidé aux États-Unis cinq ans au moins dans un État ou un territoire, qu'il s'y est toujours conduit honorablement, qu'il

(1) Voir les Actes du Congrès du 26 mars 1804, 3 mars 1813, 26 mai 1824, 17 juillet 1862, 14 juillet 1870, 7 juin 1872; *The revised Stat.*, tit. XXX; un acte du Congrès du 18 février 1875, ch. LXXX, rectifiant la section 2169; enfin un acte du Congrès du 1er février 1876, ch. V.

est attaché aux principes consacrés par la Constitution, et qu'il est prêt à pratiquer les mêmes devoirs envers le pays. Puis il prête serment. S'il possède un titre de noblesse ou toute autre distinction héréditaire, il y renonce expressément. L'autorité judiciaire devant laquelle se font ces déclarations et dénonciations lui en donne acte. Procès-verbal en est dressé pour être conservé aux archives. Le postulant est dès lors reconnu citoyen des États-Unis. Dans l'hypothèse où l'étranger décéderait après avoir fait sa déclaration d'intention, et, avant l'expiration du temps requis pour l'admission, sa veuve et héritière serait considérée comme citoyenne des États-Unis et appelée à jouir de tous les droits et privilèges attachés à cette qualité, après avoir prêté le serment exigé par la loi (*Rev. St.*, sect. 2168).

Tout étranger, mineur de moins de vingt et un ans, arrivant aux États-Unis, peut obtenir sa naturalisation sans être tenu de faire, deux ans à l'avance, une déclaration d'intention, s'il prouve à la satisfaction de la cour compétente : 1° qu'il a résidé continuellement dans ce pays pendant cinq années, dont trois immédiatement avant sa majorité ; 2° que pendant les deux dernières années, son intention était de devenir citoyen des États-Unis. Il s'oblige en outre à se conformer en tous points aux lois de naturalisation (acte du 26 mai 1824, sect. 2167). La naturalisation est refusée à l'étranger dont la patrie serait en guerre avec les États-Unis (sect. 2171).

Pendant la guerre de rébellion, le Congrès voulant favoriser les engagements volontaires dans l'armée, a fait fléchir, une nouvelle fois, les règles établies. Une loi du 17 juillet 1862 porte que « tout étranger âgé de vingt et un ans au plus, qui, après avoir contracté un engagement dans les armées régulières et volontaires des États-Unis, ; obtiendrait une libération honorable, serait admissible à la qualité de citoyen de l'Union, sur sa simple demande, sans qu'il fût besoin d'une déclaration préalable de son intention à ce sujet. Il lui suffirait de justifier d'un an de résidence antérieure à sa demande, et de la preuve d'une

bonne conduite, aussi bien que d'une libération honorable du service militaire (sect. 2166).

Est aussi admis au bénéfice de la naturalisation tout marin étranger qui, après avoir fait sa déclaration d'intention devant une cour compétente, aurait été employé pendant trois ans à bord d'un bâtiment marchand des États-Unis, à charge de justifier d'un certificat à lui délivré par qui de droit, attestant sa bonne conduite pendant ce temps, et sa décharge honorable du service, et encore, en produisant le certificat de sa déclaration d'intention au juge chargé de prononcer la naturalisation. La protection due à tout citoyen américain serait déjà acquise à un marin aussitôt après la déclaration d'intention, faite dans la forme légale (acte du 7 juin 1872). Depuis la guerre de rébellion, la naturalisation, qui jusque-là était interdite aux noirs, leur a été accordée (acte du 14 juillet 1870).

L'effet de la naturalisation est donc d'assimiler au citoyen de naissance des États-Unis l'étranger naturalisé, sauf en un point de grande considération : un citoyen d'adoption ne peut jamais être élu Président, ni même Vice-Président des États-Unis (1), tant est grande la force des préjugés ombrageux qui ne tient compte ni de la capacité exceptionnelle, ni du caractère, ni des services rendus, ni d'un ensemble d'actions honorables dont le peuple devrait être le seul juge! Exception ne fut faite à cet ostracisme qu'en faveur d'hommes très distingués, nés hors des possessions américaines, qui avaient concouru très efficacement à l'établissement de l'Union. Les circonstances ne permirent pas qu'aucun d'eux pût invoquer le bénéfice de cette exception (2) (art. II, sect. 1re, sect. 5).

Sauf ce que nous dirons plus tard en ce qui concerne le citoyen d'État, quiconque ne peut exciper de la qualité

(1) Un seul État paraît avoir adopté le même principe : La Constitution du Maine exige du candidat au poste de gouverneur qu'il soit citoyen né aux États-Unis, art. 5, § 4. — (2) Voir *The north american rewiew*, avril 1882, p. 349, mai 1884, p. 419. — (3) Ces trois hommes éminents étaient Hamilton, Livingston, Wilson.

de citoyen natif des États-Unis ou naturalisé, est considéré comme étranger, c'est-à-dire incapable d'exercer une fonction publique, de voter dans les élections, de faire partie du jury (1), etc. S'il est traité avec faveur lorsqu'on entrevoit en lui, à l'aide d'une manifestation légale, un citoyen futur dont le travail, en même temps qu'il l'enrichira personnellement, accroîtra la fortune du pays, il en est autrement quand il entend conserver sa nationalité, dans bon nombre d'États au moins. Là, en effet, il lui est défendu de posséder à titre de propriétaire des biens immobiliers ou de les transmettre, de recueillir des successions, donations et legs, par les voies ordinaires. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

Les premiers immigrants qui vinrent fortifier le nombre des fondateurs furent, pour la plupart, des Anglais et des Irlandais. Les Hollandais, qui créèrent, sur l'Hudson, la colonie de New-Netherland (New-Hollande, depuis New-York), se reléguèrent dans cette partie de l'Amérique où ils furent bientôt dépassés comme nombre et comme influence par les Anglais. Il en fut de même des Suédois sur la Delaware. Le courant anglais absorba promptement tous les autres éléments d'origine étrangère. Mais ces hommes auraient été insuffisants à eux seuls pour accroître rapidement ce patrimoine considérable. L'émigration d'Europe leur arriva bientôt. Dans la lutte contre les Hollandais et les Suédois ils n'avaient qu'un but : celui d'acquérir la souveraineté des possessions de ces deux origines, sans répudier et, tout au contraire, en conservant les populations établies. Sur leur appel ne vinrent d'abord que des Anglais et des Irlandais, auxquels s'ajoutèrent des victimes des persécutions religieuses. Plus tard s'ajoutèrent des fragments de population d'origine française, allemande, suédoise, etc. On en portait le chiffre, depuis la Révolution jusqu'en 1820, à 250,000 environ. Sur une population qui comprenait alors 10 millions d'ha-

(1) Voir sur ce sujet, tit. XXX des *Revised statutes of the U. S.*

bitants, la proportion était de 2 1/2 p. 100, en supposant que tous fussent encore vivants. Depuis lors l'immigration s'est avancée d'un pas rapide et par masses compactes.

La proportion relative des immigrants d'une origine étrangère à la race anglo-saxonne a monté ainsi : en 1850, 10 p. 100, en 1860, 13,16 p. 100, en 1870, 14,44, en 1880, 13,33. A cette dernière époque, leur nombre était de 6,699,943, comparé à un ensemble de population de 50,155,783 (1). Il serait aujourd'hui très difficile de déterminer avec quelque exactitude les changements survenus depuis lors. Cependant, sur quelquesdonnées fournies, notamment par les rapports du commissaire de l'émigration en permanence à New-York, l'on peut présenter quelques chiffres à titre de renseignements partiels.

Le chef du bureau de statistique a constaté que le nombre des immigrants aux États-Unis en 1881 avait formé un contingent de 720,045.

Depuis, nous n'avons que les arrivages au port de New-York, tant pour cet Etat que pour d'autres résidences. Leur nombre se serait élevé en 1882, à 476,086, en 1883, à 405,909, en 1884, à 330,030, en 1885, à 290,866, en 1886, à 321,814 et en 1887 à 405,405 (2). La population antérieure s'est elle-même reproduite dans des proportions égales à celle des périodes précédentes, en sorte que vraisemblablement le rapport entre les immigrants et le fond de la population a dû peu varier, malgré l'afflux considérable des nouveaux arrivés. Mais, même en admettant ce résultat, ne peut-on pas trouver que la limite de cinq années de résidence est trop courte pour familiariser ces étrangers nombreux avec les lois et les usages du peuple américain?

100,000 Allemands, par exemple, arrivent en même

(1) Voir *The north american review*, avril 1882, p. 349 et 1884, p. 419. Nous avons critiqué ces supputations relatives dans un mémoire que nous avons fait pour la Société d'anthropologie de Paris en 1868 (tome III des Mémoires de cette société). — (2) Voir *The report of the Commissioner of emigration of the State of New-York*, 1888, p. 12.

temps, dans la même année, et se dirigent en grande partie vers les mêmes régions. Très empêchés par la difficulté du langage, ils se serreront les uns contre les autres, ils continueront l'emploi de leur idiome, même de leur patois, autant qu'ils le pourront. Comment espérer qu'ils se familiariseront ainsi facilement avec la Constitution et les lois de leur pays d'adoption? Cette observation n'a-t-elle pas beaucoup de poids lorsque ces étrangers se dirigent par masses sur des points donnés où, par leur nombre, ils auront la majorité dans les élections? Et combien à plus forte raison cela n'est-il pas vrai lorsque les élections comprennent non seulement les législateurs et fonctionnaires d'État, mais même les membres du Congrès! Cette influence prépondérante est très recherchée par les politiciens, qui, détournant ces natures naïves de la voie droite, s'en servent comme d'un auxiliaire puissant pour atteindre leur but, c'est-à-dire l'écrasement de leurs adversaires politiques. La plupart des immigrants sont gens de travail : ils suffisent souvent à peine à gagner le pain de chaque jour pour eux et pour leur famille. Les questions de droit public les touchent peu; les moyens de contrôle leur manquent; ils sont plus aisément exploités par les intrigants politiques.

Quoique le délai de cinq ans fût déjà très court pour la naturalisation et pour l'apprentissage de la vie politique, divers États ont imaginé de raccourcir considérablement ce délai de manière à en annuler les effets. La Constitution et les lois de quatorze États (1) ont admis à voter, dans les élections politiques, des étrangers qui n'avaient encore fait qu'une simple déclaration d'intention de devenir citoyens des États-Unis, et aussitôt après cette déclaration, sans rechercher quelles pouvaient être les conséquences de ce privilège exorbitant. Cette faculté ne prétend pas faire de ces étrangers des citoyens, dans le sens de la loi fédérale; car ce serait une immixtion sur un

(1) Voir les Constitutions du Wisconsin, Minnesota, Knasas, Michigan, Indiana, Orégon, Louisiane, etc.

domaine qui est fermé aux États; mais en réalité c'est arriver au même but par un chemin détourné, qu'on pourrait qualifier illégal, puisqu'on accorde l'un des pouvoirs les plus importants des droits du citoyen à des étrangers qui n'en ont point été régulièrement investis et qui peuvent, plus tard, renoncer à cette déclaration d'intention. On fait donc jouir par avance un étranger d'un droit politique qui lui aura été attribué dans la période où il était le moins capable d'en faire usage! Et qu'on le remarque bien, ceci n'est pas de peu de conséquence! On a constaté qu'en 1884 il y avait au Congrès quatre-vingt-quinze de ses membres élus par des corps électoraux composés de cette manière (1). Cette marche nouvelle crée une inégalité flagrante entre les États, les uns n'admettant au suffrage dans leurs élections que des citoyens natifs ou naturalisés, les autres autorisant le vote des étrangers non naturalisés, sur leur simple déclaration d'intention d'user un jour de la naturalisation, sauf à y renoncer ensuite si bon leur semble. Rien n'est plus contraire aux principes du droit public américain que ce degré insolite d'autorité usurpé par les États au détriment de la loi fédérale. Le suffrage universel n'est pas seulement le privilège de celui qui l'exerce, c'est un devoir civique, une sorte de fidéicommis confié à la probité collective des votants. S'il est aliéné en faveur d'une intrigue, il y a un abus qui peut conduire au désordre, et qui devrait cesser. Avec une population de 60 millions d'habitants, qu'est-il besoin d'exciter les étrangers à la naturalisation, et surtout de les entraîner à fausser les élections par leur introduction dans le corps électoral?

Sans nous arrêter davantage sur ce point, et en revenant à l'examen de la loi de naturalisation, il est bon de faire ressortir en quoi elle réclame aujourd'hui un remaniement qui lui rendrait son vrai caractère et lui permettrait de rendre les services qu'on attend d'elle.

(1) *The north american Review*, mai 1884, p. 421.

Le suffrage universel dérivant de la naturalisation n'est pas simplement un don fait à l'étranger, c'est aussi un contrat passé entre lui et les États-Unis; il leur prête serment de fidélité en contractant l'obligation du maintien de la Constitution, en retour de la protection qu'il recevra du gouvernement, quelque part qu'il se trouve. Comment alors la procédure de la naturalisation est-elle un acte unilatéral qui se passe en l'absence des représentants du gouvernement? N'y aurait-il pas lieu de connaître les précédents du postulant, d'exiger de lui les preuves des faits à éclaircir, de les soumettre à une contre-enquête, de s'assurer de la qualité des témoins, américains ou étrangers, en un mot, de se rendre compte si le postulant est acceptable? Cette procédure devrait être rapide; mais, en faisant connaître à l'avance à l'étranger les choses réclamées de lui, l'émigrant se tiendrait prêt à satisfaire au vœu de la loi, avant son débarquement aux États-Unis. Au lieu de procéder ainsi, à une époque voisine des élections, des politiciens se mettent en quête d'électeurs, ils font la chasse des nouveaux immigrants et, moyennant quelques pièces de monnaie, ils se rendent maîtres de ces natures souvent grossières; ils promettent de les faire naturaliser, sans aucune demande de leur part, sans dépense et, à un jour donné, des centaines d'émigrants sont présentés au greffier d'une cour de justice, auquel sont produits certains papiers, et en un tour de main la naturalisation est prononcée en bloc, par la cour, qui souvent n'a pris aucune part aux préliminaires. Il est d'ailleurs assez étrange qu'une affaire de naturalisation, qui est fédérale et appartient au Congrès, ait été transportée aux cours d'État par une sorte de désinvestissement des cours de l'Union? Le besoin de faire vite a fait mettre en oubli les principes; on tenait à grossir le nombre des électeurs, dût la forme protectrice du droit être voilée aux yeux du magistrat. Les politiciens ne dissimulent point le but vers lequel ils tendent. Les naturalisés sont politiquement à la dévotion de ceux qui les ont patronés et ils votent les yeux fermés. Pour beaucoup d'en-

tre eux, c'est comme s'ils avaient les yeux ouverts, car ils ne savent ni lire ni écrire et ne comprennent pas un mot des institutions auxquelles ils jurent fidélité. Deux constitutions seulement s'opposent à l'exercice du suffrage aussitôt après la naturalisation : celle du Massachusetts (1) ordonne qu'un étranger ne sera admis à voter et ne sera éligible qu'après avoir résidé pendant deux ans dans l'État après la naturalisation. La constitution de Californie (2) refuse la franchise électorale aux étrangers non naturalisés. Elle n'admet au scrutin que les naturalisés, et encore, quatre-vingt-dix jours seulement après l'obtention de cette faveur.

Nulle part on ne tient registre des naturalisations, et cependant c'est la preuve du titre le plus important de l'état politique du nouveau citoyen. D'ailleurs les nombreux étrangers qui abandonnent leur patrie pour en prendre une nouvelle, peuvent être, pour leurs affaires personnelles, ramenés par fractions dans le pays qu'ils ont quitté Ils leur faut prouver, au besoin, qu'ils n'en sont plus les sujets. La preuve ici est impérieuse; elle n'est fournie que par des à peu près toujours critiquables, jugés parfois insuffisants et pouvant donner lieu à des incidents diplomatiques qu'il serait aisé de prévenir.

Un fait récent est caractéristique des grands déplacements de la population, par l'immigration d'un pays dans un autre. Le Massachusetts était originairement le berceau du puritanisme. Il régnait en maître dans ce pays, il proscrivait ceux qui faisaient échec à ses doctrines, et l'on trouve dans ses archives des lois fulminant la peine de mort contre des prêtres catholiques qui, après avoir été expulsés, feraient retour sur ce territoire. Avec le temps, des hommes jeunes du Massachusetts se répandirent dans l'ouest des États-Unis pour y chercher des moyens de fortune qui leurs manquaient chez eux. Ils s'y fixèrent, laissant derrière eux des vides qui devaient se

(1) Voir 23e amendement à la Constitution de cet État. — (2) Voir la Constitution de cet État, de 1879, sect. II, art. 1er.

remplir. Des catholiques irlandais, attirés par les manufactures de cet État, vinrent s'y établir, surtout dans les villes, et substituèrent en partie leur culte à ceux des communions protestantes. Ils devinrent la majorité dans quelques parties du Massachusetts, notamment à Boston, qui en est la capitale et, par un grand renversement de fortune, les catholiques irlandais ont réussi, il y a quelques années, à faire élire M. O' Brien, l'un d'eux, maire de cette ville.

Tel est sommairement le tableau du mouvement politique des gens de race blanche aux États-Unis pendant les deux tiers de ce siècle environ. L'œuvre accomplie par cette race sur le territoire américain est parvenue à un état de splendeur indescriptible, surtout eu égard au peu de temps consacré à son édification.

SECTION IV

De la naturalisation des races de couleur.

Avant de clore ce sujet il convient d'examiner quelles races de couleur restent exclues maintenant du droit de naturalisation.

En 1790, époque de la promulgation du premier acte qui régit cette matière, et aux époques subséquentes, quand il fut modifié par le Congrès, les Américains n'avaient en vue que de favoriser l'immigration de la race blanche et son établissement sur le territoire de l'Union (*The whites*). Deux races de couleur seulement étaient alors en contact avec les blancs, savoir : les Indiens, de race rouge, et les noirs, de race africaine. Les premiers n'existaient pas comme individus aux yeux de la loi américaine ; leur personnalité s'absorbait dans la tribu, être collectif qui traitait, de puissance à puissance, avec le gouvernement américain pour leurs cessions de territoire. D'ailleurs, les hommes de cette race, nés sur le sol américain, ayant pour ancêtres les premiers possesseurs de ce continent, ne pouvaient être considérés comme étrangers, à proprement parler ; aussi les tribus

furent-elles, plus tard, qualifiées de nations domestiques. La naturalisation n'est donc point applicable à cette race, mais ils peuvent devenir citoyens des États-Unis par d'autres voies que nous indiquerons dans livre consacré aux Indiens.

Quant aux noirs, aucun doute n'existait sur la volonté formelle des Américains de les empêcher d'acquérir ce privilège. Si ceux nés aux États-Unis ne pouvaient être qu'esclaves ou affranchis, sans droits politiques, la loi n'était pas présumée vouloir faire davantage pour ceux qui viendraient de l'étranger, et dont le nombre grossirait le péril de l'antagonisme des races blanche et noire. L'élévation récente de celle-ci à une situation politique égale à celle des blancs a tranché la question, mais il reste des points obscurs qu'il importe d'éclaircir pour montrer l'inégalité de la race noire.

En ce qui concerne les Chinois, de race jaune, peut-on dire que le législateur américain ait entendu les priver du bénéfice de la naturalisation? Le doute est permis, si l'on se reporte aux époques des trois premières lois sur ce sujet. En effet, il n'existait alors entre les État-Unis et la Chine aucun rapport international. Aucun Chinois peut-être n'avait encore franchi la célèbre muraille dans l'enceinte de laquelle elle était encore emprisonnée. Quelle raison aurait-on invoquée pour fermer aux hommes de cette race intelligente et libre l'accès d'un pays que leur travail aurait enrichi? Aucune assurément. Cependant, en se tenant au texte de la loi de 1790 et de celles qui l'ont modifiée et remplacée, il pouvait sembler qu'il existât une sorte de proscription contre eux; car ils ne sont pas de race blanche, et ils se trouvaient comme enveloppés dans l'exclusion des races de couleur. Cette question resta sans intérêt pratique aussi longtemps que dura l'internement du Chinois dans sa patrie. Mais, dès qu'il put se répandre dans les autres pays, il se mêla aux autres peuples; il y eut alors à rechercher quelle condition lui serait faite en Amérique, là où il s'établirait, et s'il lui serait possible d'acquérir la

PRESS LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

qualité de citoyen de son pays d'adoption. Nous verrons dans les chapitres suivants la solution qui a été donnée à ces questions en étudiant la condition faite aux races de couleur.

Nous n'avons plus rien à ajouter sur la race blanche. Quoique originaire d'Europe, elle s'est, depuis plus de trois siècles et demi, fixée en Amérique, où elle a créé une nationalité puissante, dominant toutes les autres races, et marchant d'égal à égal avec les autres peuples. Elle a acquis sans conteste la suprématie par la supériorité de son intelligenec, par un travail obstiné, par l'observance des pratiques religieuses et une morale sévère, qui lui ont assuré à jamais le gouvernement de ce pays. C'est elle qui seule a créé les institutions de ce pays, elle seule aussi tient le sceptre, les autres races n'ont qu'à s'incliner devant elle.

CHAPITRE III

DES RACES DE COULEUR.

SECTION PREMIÈRE

La race rouge.

A la différence des autres pays, l'Amérique fut soumise à des épreuves de formation très diverses. Lorsque les Anglais débarquèrent sur le continent américain, ils y trouvèrent une race d'hommes d'origine différente de la leur comme structure, coloration, langage, mœurs, civilisation. Ces hommes, qu'ils appelèrent Indiens, leur firent un accueil hospitalier qui dura quelque temps. Puis, le nombre des blancs venant à augmenter, ceux-ci affichèrent des prétentions qui portèrent ombrage aux indigènes. Des luttes s'élevèrent, elles ne tardèrent point à devenir des hostilités qui réclamèrent le recours aux armes. L'Indien se proclamait le propriétaire du sol; il tenait à en rester le maître, sauf à en faire des cessions partielles aux Européens. Cette prétention se heurta bientôt contre l'idée de souveraineté réclamée par l'Angleterre ; les griefs s'accumulèrent ; à des rapports primitifs tout bienveillants succédèrent des combats acharnés où la tactique et la ruse firent triompher les Anglo-Américains. Le sang fut répandu à profusion, et des deux parts, ces rencontres furent accompagnées d'actes de férocité déshonorants pour la race civilisée. Les Indiens se défendirent pied à pied jusqu'à ce qu'ils fussent décimés. Quelques tribus disparurent complètement. Celles qui purent se soustraire à cette extinction durent se soumettre; un droit nouveau fut créé arbitrairement pour régler les rapports à établir entre les deux races; on avait besoin de leurs terres : pour les acquérir, il fallait admettre que les

indigènes étaient capables d'aliéner; mais ils ne pouvaient les vendre qu'au gouvernement, à prix débattus. Les ventes une fois faites, on ne les traitait plus que comme des pupilles soumis à la tutelle du gouvernement; à peine même si les Anglo-Américains les considéraient comme des hommes dont la vie devait être respectée. Cette diversité d'aspect sous laquelle les voyait le gouvernement les exposait à beaucoup d'arbitraire. Il ne leur fut point ménagé; de là des guerres incessantes qui rendent compte, en partie, de la grande réduction de leur race comme nombre. Leurs défaites répétées les réduisaient parfois à la famine, à de grandes détresses qui, ajoutées à beaucoup d'irrégularité d'habitudes, opérèrent fâcheusement sur les diverses tribus. Pressées par le besoin, tourmentées par des agents de toutes sortes, elles n'ont cessé de vendre au gouverment américain des centaines de millions d'acres de leurs terres qui ont grandement servi au peuplement du territoire et à l'accroissement de sa richesse. Quelques sociétés religieuses s'occupèrent de bonne heure de les élever par la religion et l'instruction; mais ces premières semences furent bientôt étouffées dans des tourmentes guerrières. Le travail de civilisation ne fut repris que fort tard, et il n'a reçu une réelle consistance que depuis 1878, à l'aide de deux hommes dont le nom restera glorieusement attaché à leurs annales (1). Le gouvernement aide maintenant à ces entreprises de civilisation, mais il le fait d'une main parcimonieuse, quand il n'oublie pas que les Indiens lui ont confié leurs ressources en argent pour cet emploi exclusif. Les écoles ouvertes aux Indiens, de divers côtés, ont montré la grande intelligence de leurs enfants et leur désir d'apprendre et de savoir. Leurs maîtres ont tenu à montrer les résultats obtenus par eux, et l'exposition qu'ils en ont faite a convaincu les plus incrédules de la possibilité de civiliser cette race de la même manière et par les mêmes moyens que ceux employés pour les en-

(1) Le général Armstrong et le capitaine Pratt. Nous en reparlerons dans le livre consacré aux Indiens.

fants de race blanche. Mais une chose manque, c'est l'ampleur des allocations à faire par le Congrès pour instruire à la fois toute cette jeunesse, alors qu'aujourd'hui un quart seulement des enfants peut être admis aux écoles, faute de bâtiments pour les recevoir, faute de fonds pour faire face à ce besoin. Tous les hommes de science, tous les hommes intelligents, même non lettrés, reconnaissent qu'il faut distribuer sans marchander l'instruction pratique aux enfants de cette race, qui ont si bien justifié pour la plupart les soins qu'on a pris d'eux. Par ce moyen leur avenir sera assuré; le gouvernement est mis en demeure d'agir, et, s'il cède à cette noble aspiration, il ne lui faudra pas abandonner les pères de ces enfants dont le sort est intimement lié l'un à l'autre.

Assez récemment le Congrès, jugeant le moment opportun pour aider les Indiens à aborder la civilisation, a ordonné qu'une partie des terres appartenant aux tribus déjà assises sur leurs réserves serait soumise à un lotissement entre les membres qui les composent, dans les proportions et dans la forme qu'il a prescrites. Le surplus serait acheté par le gouvernement et cédé par lui pour y établir des *homesteads*. Le prix des achats faits à des Indiens serait fixé de gré à gré avec le gouvernement, avec stipulation qu'il serait déposé au Trésor des États-Unis, où il produirait un intérêt de 3 p. 100 destiné à venir en aide aux écoles. Les terres partagées resteraient sous le fidéicommis des États-Unis pendant 25 ans, temps présumé nécessaire à la maturité d'esprit des Indiens et suffisant pour les rendre aptes à disposer eux-mêmes de leur patrimoine. Cependant pouvoir est donné au Président des États-Unis de proroger la durée de cette disposition tutélaire suivant qu'il le jugerait à propos (1).

En agissant ainsi le Congrès s'est attribué une autorité exorbitante, car il réglemente seul la disposition des terres des tribus; il les parque dans des espaces limités où il les

(1) Voir *Daw's law* du 8 février 1887, 49e congrès., sess. 2, ch. CXIX, p. 388.

abandonne à eux-mêmes, qu'ils soient oui ou non individuellement inhabiles à cultiver les lots qu'on leur assigne. Que les récoltes leur manquent, n'ayant aucun capital disponible pour couvrir les déficits, ils mourront par la famine! Appelleront-ils le gouvernement à leur secours? Si leur demande est agréée, les subsides leur arrivent trop tard, comme ils en ont eu plusieurs fois l'expérience, alors qu'ils leur étaient dus. Est-ce là un progrès? Que des maladies chroniques et autres viennent les affliger, comme cela arrive trop fréquemment, qui viendra à leur secours? Lorsque des membres des tribus sont encore incapables de régler leur conduite, c'est un acte d'inhumanité de les forcer à pourvoir eux-mêmes à leurs besoins en restreignant leurs ressources, sous prétexte de les obliger à progresser. Quelque droit qu'ait le gouvernement d'avoir le plus de terres possible à offrir à la spéculation, cela ne peut être en soumettant des tribus malheureuses à des risques, à des dangers qui prolongeraient leur infortune. Il ne faut pas perdre le souvenir des tribus dont les membres, trop tôt mis en possession des droits de citoyen, ont compromis leur patrimoine et sont aujourd'hui réduits à une grande détresse. Ici, il est vrai, la propriété est couverte par le fidéicommis; mais le champ d'action est très limité, et la tutelle peut se prolonger pour divers membres, bien au-delà du terme où ils auront individuellement acquis la capacité de se conduire et de gouverner leurs intérêts.

Les Cinq Nations Civilisées, dont les membres sont généralement arrivés à l'état de civilisation, s'opposent, en ce qui les concerne, aux prétentions du gouvernement. Elles ne lui reconnaissent point le pouvoir de réglementer leurs intérêts; elles maintiennent l'état de tribu, bien persuadées que c'est une égide qu'il faut se garder d'abandonner. Ces questions ne peuvent se décider d'une manière absolue; bien des circonstances doivent être prises en considération. Nous renvoyons le lecteur au livre étendu que nous avons consacré à la race rouge.

SECTION II

La race noire.

Relativement à la race noire, la majeure partie des membres de cette race existant aujourd'hui aux États-Unis y sont nés en état d'esclavage, condition qui a été imposée dès l'abord à ceux débarqués en Virginie en 1619. Nous avons rapporté ailleurs (1) les circonstances caractéristiques des hommes abaissés à cette condition qui a été étendue à tous les nègres amenés depuis sur le sol américain ; nous n'avons point à y revenir. Après la guerre de rébellion, trois amendements à la Constitution de l'Union (13e, 14e et 15e) ont conféré aux nègres, après les avoir affranchis, les mêmes droits civils et politiques qu'aux blancs, sans réserve. Malgré l'ampleur des termes employés, le Congrès jugea à propos de les étendre et de mesurer les pénalités en vue de la violation des prescriptions et des défenses faites. Tel fut l'objet de plusieurs actes de ce corps politique dont le premier remonte au 9 avril 1866, et qui fut suivi de quelques autres ayant le même but, groupés dans les Statuts revisés des États-Unis sous le titre XXIV intitulé *Civil rights*.

Toutefois s'il est aisé de formuler des règles d'action, il l'est moins d'en assurer l'exécution. Les amendements à la Constitution étaient très explicites ; mais l'on ne tarda point à remarquer des partis pris de refuser aux noirs la jouissance des droits qui leur étaient assurés. L'acte de 1866 et le quatorzième amendement n'eurent d'autre but que d'infliger des pénalités à ceux qui violeraient les dispositions confirmatives des amendements constitutionnels. Il semblait que ces actes dussent être le dernier mot de la législation nationale sur ce point. Il en fut autrement.

Le Congrès voulut faire pénétrer davantage parmi les noirs le sentiment de la dignité personnelle en la faisant respecter par les blancs. Il publia donc, le 1er mars 1875 (2),

(1) Voir notre livre sur *l'esclavage aux États-Unis*, Paris, 1862. — (2) Voir 43e congrès, session 2, ch. CXIV, 1875, p. 335.

un acte dont la section première détermine la portée. Elle est ainsi conçue : « Tous individus dans le cercle de la juridiction des États-Unis auront le même droit à la pleine jouissance de tous les avantages et de toutes les facilités que l'on peut rencontrer dans les hôtelleries, dans les services publics par terre et par eau, dans les théâtres et autres lieux de divertissements publics, sous les seules conditions et réserves réglées par la loi et applicables aux citoyens de toute race, de toute couleur, sans avoir égard à un état antérieur de servitude. »

Ces prescriptions, antipathiques à la race blanche, réclamaient comme sanction d'énergiques pénalités proportionnées à la répulsion qu'elles devaient engendrer. Cette loi infligea donc à tous individus qui refuseraient aux noirs, directement ou indirectement par voie de complicité, tout ou partie des avantages énumérés, une indemnité de 500 dollars pour le profit de ceux-ci. De plus, cette offense fut qualifiée *misdemeanor*, crime de deuxième degré, et à ce titre, elle fut frappée d'une amende variable de 500 à 1,000 dollars, ou d'un emprisonnement de trente jours au moins et d'un an au plus. L'on pouvait craindre la résistance des cours d'États à appliquer ces pénalités draconiennes ; aussi la compétence en ces matières fut-elle exclusivement réservée aux cours de district et de circuit des États-Unis. Les *district attorneys* eux-mêmes furent mis en suspicion, et tout refus de leur part de poursuivre le redressement de ces offenses les soumit personnellement à une indemnité de 500 dollars envers la partie plaignante, sans parler de l'amende qui leur fut infligée en pareil cas et qui varia de 1,000 à 5,000 dollars (sect. 2 et sect. 3).

L'acte de 1875 étendit plus loin encore ces dispositions ; il ordonna qu'aucun citoyen, réunissant d'ailleurs les conditions voulues par la loi, ne serait écarté du service du (grand et petit) jury dans les cours des États-Unis et dans les cours d'État, à raison de la race, de la couleur et d'une servitude antérieure, et que tous fonctionnaires compétents, qui refuseraient d'inscrire sur les listes de jury ou de con-

voquer les gens de couleur, pour prendre part aux opérations des deux jurys, seraient passibles d'une amende qui n'excéderait pas 5,000 dollars (sect. 4).

Par ces mesures mal digérées et exorbitantes, le Congrès blessait les instincts de sociabilité des populations blanches du Sud, même de celles du Nord, qui ne sont pas moins énergiques contre cette mensongère égalité. L'aristocratie de la peau, de la finesse des traits, s'appuyant sur l'instruction et l'éducation, triompheront longtemps encore de ces lois sans autorité réelle, qui prétendent envahir un domaine toujours fermé pour elles.

Les dispositions constitutionnelles et statutaires qui viennent d'être rapportées, ont donné naissance à des questions de grande importance. L'on s'est demandé si elles étaient bien marquées du caractère fédéral, ou s'il ne fallait y voir que des règles d'état civil, qu'il appartenait aux États seuls de régler à leur guise, en dehors de l'intervention du gouvernement de l'Union. Ces controverses n'eurent pas de solution immédiate, soit que les noirs ne missent pas d'empressement à se prévaloir de l'acte du Congrès, soit que les blancs n'eussent guère à craindre une tentative de mélange de races par leurs nouveaux concitoyens. Cependant le moment vint où des noirs essayèrent de profiter des droits qui leur étaient reconnus. Ils demandèrent à être reçus dans les hôtels de bonne compagnie fréquentés par les blancs. Partout ou presque partout ils furent éconduits sous divers prétextes; il en fut de même au théâtre et dans les autres lieux de divertissement. Sur un de ces refus, une instance s'engagea devant une cour des États-Unis dont la sentence fut portée en appel devant la Cour suprême. Cette cour, régulièrement saisie, décida que la loi de 1875 était inconstitutionnelle en ce qu'elle statuait sur des matières qui sortaient du cercle des pouvoirs du Congrès. Chaque État a la police de son gouvernement, il la dirige comme il l'entend. Ordonner, comme le fait l'acte de 1875, aux hôteliers, aux entrepreneurs de voitures publiques, aux théâtres, d'ouvrir leurs portes, de donner leurs moyens de transport

aux nègres, en commun avec les blancs, c'est commettre un excès de pouvoir, un envahissement sur les droits des États. En conséquence, cet acte fut déclaré inconstitutionnel et nul.

Au Nord comme au Sud, on applaudit à cette jurisprudence; on ne fit aucune loi pour en reproduire les dispositions. Ce sont les hommes plus que les lois qui doivent régler les rapports sociaux entre les races; ainsi au Nord comme au Sud, on refusa de recevoir les noirs dans les hôtels, dans les restaurants où ils se présentèrent, même dans les omnibus; on chercha à leur faire comprendre qu'on ne les refusait pas volontairement, mais que les recevoir éloignerait les blancs dont on perdrait la clientèle, et les garçons de restaurants eux-mêmes se montrèrent insolents envers eux.

Le jugement rapporté plus haut n'était pas le seul échec que les noirs eussent à rencontrer. Les habitants blancs du Sud ayant conscience de leur supériorité sur les noirs pris en masse, soit par la race, soit par la civilisation, voulant ressaisir, non pas des privilèges à jamais perdus, mais une prééminence qu'ils croyaient leur être due, ont cherché, dans plusieurs États au moins, à fortifier la ligne de démarcation qui sépare les deux races, socialement parlant, soit en maintenant des statuts antérieurs aux quatorzième et quinzième amendements à la constitution des États-Unis, soit par des dispositions nouvelles qui forment contraste avec les amendements, et surtout avec la loi du 1er mars 8751. Ainsi ces lois proscrivent les unions entre les races et les qualifient, si elles ont lieu (1), d'offense criminelle. La constitution du Tennessee du 23 février 1870, postérieure aux quatorzième et quinzième amendements, mais antérieure à la loi de 1875, partant du même principe, en a modifié l'ap-

(1) Voir *The Nation*, du 18 août 1887, rapportant la protestation des principaux membres de la presse noire associés de Louisville (Kentucky) contre la législation de la Virginie, de l'Indiana, du Tennessee et autres États. La nouvelle constitution de la Floride de 1888, prohibe expressément le mariage entre les races blanche et noire (Voir *The Nation*, 5 avril 1888).

plication dans les termes suivants : Art. 11, sect. 14 : « Est prohibé le mariage entre personnes de race blanche et des nègres, des mulâtres ou des gens de sang mêlé, descendant d'un nègre jusqu'à la troisième génération inclusivement. Cette prohibition s'étend même aux gens des deux races vivant dans cet État comme mari et femme. La législature fortifiera par des lois l'exécution de ces mesures. »

Des dispositions analogues se rencontrent dans les législations de la Virginie, de la Floride, de l'Indiana et du territoire d'Arizona. La Caroline du Nord prohibe l'union du noir avec l'Indien sur son territoire. Le mariage, étant un acte d'ordre purement civil, échappe au pouvoir du Congrès. C'est aux États seuls qu'il appartient de légiférer sur des matières qui affectent la famille et le bien-être intérieur des habitants. On ne peut y voir une atteinte portée à l'autorité du Congrès ; car la sphère qui lui a été tracée est limitée, et aucun de ses pouvoirs ne s'étend généralement à des sujets d'ordre purement civil (1).

Une loi du Texas, de 1858, prohibitive de ces mariages, ne prononçait de pénalité, en cas d'infraction, que contre le blanc. Diversement appliquée par les cours de justice de ces États, elle fut, dans un litige, soumise à l'appréciation d'une cour du district des États-Unis siégeant au Texas. Le jugement rendu est curieux à rapporter ; c'est un trait de mœurs greffé sur une question constitutionnelle. Le juge dit que « maintenir la loi de 1858, ce serait aller au rebours du quatorzième et du quinzième amendements ; cette loi est encore atteinte d'un autre vice, en ce qu'elle opère inégalement sur les deux races, car le blanc est seul frappé, tandis que le noir n'encourt aucune peine. » Il ajoute : « Le mariage entre les deux races répugne horriblement à mon sentiment des convenances et de l'utilité. En tant qu'il n'est qu'un contrat civil, destiné à être ordonné et réglementé par les lois de divers États, je pense que l'État du Texas ne violerait ni la Constitution ni les lois des États-

(1) *The Nation*, 21 juillet et 29 septembre 1887.

Unis, s'il passait maintenant une loi prohibitrice du mariage entre les deux races, sous la sanction de pénalités égales pour l'une comme pour l'autre ; mais jusque-là, je crois que ce sujet doit être envisagé comme affaire de goût seulement, et abandonné au contrôle tout-puissant de l'opinion publique. » Il paraît que ce jugement a été frappé d'appel, et que la cour des États-Unis, appelée à juger, a déclaré que le statut du Texas était inconstitutionnel (1).

Le droit fédéral s'est affirmé résolument, dans une espèce née en Louisiane, et qui, sans être identique avec celle qui vient d'être rapportée, préjuge la suprématie de l'Union sur l'État, en matière de législation de police concernant la race noire, et semble attribuer aux cours de l'Union une juridiction directe dans la question de constitutionnalité et des lois de police des États. Dans l'espèce, l'on mettait en question la validité d'un statut de la Louisiane qui fermait la porte de certains emplois d'État aux gens de couleur. L'affaire présentait cette particularité que, de prime abord, elle fut portée, non devant la cour de l'État, mais d'emblée, devant la cour de circuit des États-Unis. Cette cour déclara de suite sa compétence, et décida que la loi invoquée était inconstitutionnelle. Appel de cette sentence fut porté devant la Cour suprême, qui confirma la sentence des premiers juges.

Le savant Cooley fait remarquer avec raison, que si l'affaire eût été portée directement devant une cour de l'État de Louisiane, aucune objection n'aurait été faite à la marche suivie, d'autant moins que, suivant l'ordre des juridictions, la cause eût pu venir ensuite, par voie de recours devant la Cour suprême des États-Unis ; mais autoriser une cour fédérale à réviser directement la législation d'un État, ce serait introduire une innovation qui ne doit être admise qu'après mûre délibération.

(1) Voir *The american law Review*, avril 1875, p. 724 et octobre 1877, p. 123 et p. 192, octobre 1878, p. 92. Voir aussi *Case of State Versus Hamilton* 63 et *North Carolina*, p. 45, favorable à la *constitutionality*, Cooley, p. 574, note.

Le Congrès avait ouvert les portes de West Point aux candidats nègres comme aux blancs. Un nègre se présenta aux examens d'entrée, il fut admis. Mais soit que son incapacité fût bien constatée, soit que son caractère fût difficile, soit qu'il trouvât chez les autres cadets une répulsion instinctive pour la continuation du commerce avec lui, des contestations survinrent, tous s'élevèrent contre lui. Le parti nègre se récria sur les prétendues injustices commises envers son candidat. Les choses arrivèrent au point que Whittaker (c'est le nom du nègre), jugea convenable de quitter l'École militaire, prévenu qu'il était peut-être de son renvoi pour insuffisance d'études. Il n'apparaît point que depuis lors aucun noir ait été admis à l'École militaire.

Mais ce n'est point là seulement que s'accuse la différence des races. Les nègres ont payé leur tribut pendant les opérations de la guerre de rébellion, non pas en étant mêlés avec les blancs, mais dans des régiments de gens de leur race, commandés par des officiers blancs. A cette époque, on le comprend, l'esclavage n'était pas officiellement aboli, on ne pouvait assimiler les nègres aux blancs. Mais depuis, on devait croire que toute différence de race avait disparu, surtout depuis les trois amendements faits à la Constitution, notamment après la loi de 1875. Il n'en est rien cependant. La distinction continue d'exister dans l'armée; quatre régiments noirs, deux d'infanterie et deux de cavalerie, sont commandés par des officiers de race blanche. Les sous-officiers seuls peuvent être pris dans les rangs. Aucun nègre n'est admis dans l'armée comme individu; il ferait tache, on l'en a éloigné. Il y a non seulement inégalité à cause de la couleur, mais grave abaissement de la raçe, puisqu'il lui faut toujours obéir à des officiers de race blanche, et cependant ici il s'agit des régiments de l'armée sous la direction immédiate du gouvernement de l'Union. Le Congrès a donc deux poids et deux mesures : il veut obliger les blancs à se fusionner avec les noirs, et il prohibe l'entrée de ceux-ci dans les régi-

ments blancs : quelle contradiction (1) ! C'est que l'instinct des races échappe au pouvoir législatif et le domine, de l'assentiment général.

Quant aux écoles, divers États en ont créé de mixtes, d'autres en ont formé de séparées à l'usage des nègres. La nouvelle constitution de la Floride confirme ces errements. Elle ordonne, en effet, que les enfants des blancs seront reçus dans des écoles séparées, et elle prohibe le mariage entre les deux races.

Cette inégalité civile et sociale se trouve expliquée en partie par le déplorable usage fait par les nègres de la liberté qu'ils avaient acquise dans le district de Colombie, siège du gouvernement fédéral. Après la guerre, ils votèrent dans les élections ; ils formaient à peu près le tiers de la population ; ils pesèrent donc d'un grand poids dans les choix des membres du district. Les élus non seulement restèrent au-dessous de leur tâche, mais encore ils gaspillèrent les finances et jetèrent le désordre dans l'administration, laissant un arriéré qu'il fallut combler par un emprunt. Le Congrès ouvrit enfin les yeux ; le gouvernement représentatif du district fut supprimé ; on le remplaça par un gouvernement autoritaire qui devait durer et qui dure toujours, jusqu'à ce que le Congrès en décide autrement. Nous expliquerons ces transformations dans le livre consacré au district de Colombie.

Aujourd'hui, les nègres dans les États, votent dans les élections, concurremment avec les blancs. Leur action se fait sentir davantage dans quelques États du Sud où, plus nombreux qu'ailleurs, ils prennent une part plus large au gouvernement. Leur condition s'est notablement améliorée depuis l'affranchissement. Les plus habiles ont réussi à se créer des situations. Ils occupent des emplois publics, ils font partie des corps politiques dans une mesure modérée, et ils comptent dans les résolutions des législatures d'État dont ils font partie. Un certain nombre de mal-

(1) *The revised Statutes*, sect. MCV, MCVIII.

heureux parmi eux ont cherché à émigrer au Kansas, même plus loin ; mais leur condition précaire n'y a rien gagné. L'infortune chez bon nombre produit un affaiblissement moral dont il sera difficile de les relever plus tard.

Le *civil rights bill* fut un dernier cri de guerre contre le Sud ; ce fut l'expression d'un plan adopté pour fortifier les résolutions du parti républicain relativement à la reconstitution des États du Sud. Ce fut un acte d'omnipotence tenté par le parti républicain sur la région vaincue. L'on sentait bien qu'il y avait dans cet acte une usurpation des droits des États par le Congrès ; mais ceux-là mêmes qui en étaient persuadés, votèrent l'acte, non par conviction, mais par mesure de parti. On blessait ainsi le sentiment général au Nord comme au Sud, car la répulsion d'une race par l'autre, était une matière sociale, non de gouvernement. En voulant réglementer les hôtelleries, les théâtres, les moyens de transport locaux, on portait la main sur des sujets hors du gouvernement général. C'était une affaire d'État et rien de plus. Ce raisonnement est si bien compris aujourd'hui, qu'au Nord comme au Sud, l'éloignement d'une race pour l'autre se manifeste ouvertement de diverses manières. On en jugera par ces indications que nous trouvons dans les journaux des États-Unis au moment même où nous revoyons ces pages.

23 mai 1889. — L'*Interstate commerce Commission* (organe du gouvernement de l'Union) vient de décider qu'une Compagnie de chemin de fer, au Sud, devait consacrer aux nègres des wagons à part avec interdiction pour eux de pénétrer dans les wagons affectés à la race blanche, pourvu que, à prix égal, il y règne le même confort, la même aisance que dans ces derniers wagons.

11 juillet 1889. — Dans la ville de Brooklyn, près New-York, appelée la ville des Églises, les noirs sont rejetés à l'arrière-plan partout, à cause de leur couleur.

— Le même motif a déterminé l'association des jeunes chrétiens de New-York (*Young men christian organi-*

sation), à refuser l'ouverture de ses portes aux hommes de couleur.

— Dans le New-Jersey, à Arburg-Park, les noirs ne sont pas autorisés à se baigner dans l'Océan en même temps que les blancs.

— Cette répulsion avait été nettement et explicitement formulée par Lincoln dans la lutte qu'il a soutenue contre Douglas en 1858.

Cependant, le préjugé de race paraît avoir moins d'intensité au Sud qu'au Nord, si l'on tient compte des sommes très importantes qui sont dépensées pour l'instruction des nègres, spécialement par les associations de diverses communions chrétiennes. On a récapitulé que depuis 1862, ces corporations n'avaient pas consacré à cette œuvre une somme moindre de 10 millions de dollars. Le général Armstrong, cet esprit si distingué, qui a pris à cœur l'instruction des enfants de cette race, se félicite beaucoup de ce généreux mouvement et des résultats très remarquables qu'il retire chaque jour des efforts qu'il leur consacre.

Réduite à ces proportions, la question de race doit s'affaiblir avec le temps. L'instruction, le raffinement des habitudes, la bonne entente des usages, de la manière de vivre permettront aux nègres de se frayer la voie dans la société blanche, comme au Brésil; mais il faut que les hommes de cette race s'élèvent d'eux-mêmes par une dure expérience, sans vouloir heurter d'autorité un préjugé puissant qui ne pourra céder qu'insensiblement par des rapports cultivés qui les feront admettre selon leur consistance personnelle et leur degré de sociabilité.

Les enfants des noirs sont élevés dans les écoles publiques, où ils progressent, comme ceux des Indiens, grâce à de bons éducateurs qui leur facilitent l'apprentissage de la vie. Pendant longtemps encore le préjugé de race les accompagnera en leur créant de nombreux obstacles; mais le temps fera son œuvre, et, avec de la prudence, ils réussiront peut-être à triompher et à occuper dans la société une place

plus digne que celle qui leur est infligée aujourd'hui, s'ils s'efforcent de la mériter.

L'on a cherché la différence existant dans la reproduction de la race noire comparativement à celle de la race blanche, et l'on a établi que l'accroissement des blancs était de 84,54 p. 100, tandis que celui des noirs n'aboutirait qu'à 13,12 p. 100. Nous ne nous portons point garant ces données que nous ne pouvons vérifier (1); nous ne faisons que citer.

SECTION III

De la race jaune. — Des Chinois.

De tous les étrangers qui vinrent chercher en Amérique un bien-être qu'ils ne pouvaient trouver dans leur pays, les Chinois furent les seuls pour lesquels l'immigration eut finalement le moins de succès, au point de devenir fatale. Partant dans des conditions de pauvreté et de misère pareilles à celles des émigrants d'autres pays, non moins résignés qu'eux à se soumettre à un travail pénible, mal rétribués, prêts à affronter, comme eux, toutes les privations d'une existence campée, les Chinois, d'abord appréciés, furent mis en suspicion, jalousés et rejetés comme des espèces de pestiférés. Nous allons expliquer les péripéties qu'ils ont traversées jusqu'à ce jour en Amérique.

Les premiers Chinois qui se dirigèrent comme émigrants vers l'Amérique appartenaient à une classe très pauvre, n'ayant aucune instruction, pas même élémentaire; mais ils étaient pressés par le besoin de vivre, tout en restant imbus d'idées superstitieuses. La misère en Chine est très grande, si l'on en juge par ces maisons flottantes qui reçoivent des masses d'individus, pour couvrir tant bien que mal leur dénûment et les sauver de la famine. Ceux qui cherchent à se soustraire à cette sorte d'esclavage, se remettent aux mains de quelques compagnies qui, moyennant une très modique somme, leur donnent les moyens de s'é-

(1) Voir *New-York Semi-Weekly Times*, 2 juin 1885.

loigner de leur pays. On les dirige sur l'Amérique, pays rapproché d'eux, vanté pour sa richesse et pour les moyens les plus praticables de s'affranchir de la détresse. Sans se livrer à des idées plus élevées, ils entrevoient la cessation de leur infortune, ils se cramponnent à ces perspectives souvent décevantes, et partent pour l'inconnu. Tel fut le point de départ des premières émigrations chinoises. Parmi eux ne se trouvaient ni un homme instruit, ni un commerçant, ni même un ouvrier expérimenté. Le dénûment total était le seul aiguillon pour courir vers la terre promise.

De 1870 à 1880, les immigrants de Chine pour l'Amérique se comptaient de 1 à 2,000 par mois. Le port le plus rapproché était San-Francisco; c'est là qu'ils débarquèrent, sauf à se répandre ensuite dans la Californie. On leur trouva promptement des emplois. En Chine, le travail d'un ouvrier ordinaire est payé de 3 à 4 dollars par mois. Sur la terre américaine, ils reçurent 10 dollars, mais à charge par eux de pourvoir à leurs besoins. Les avis qu'ils donnèrent du bon accueil à eux fait en Amérique furent un stimulant. L'immigration alla toujours en augmentant, et presque toujours aussi avec résidence en Californie, où les Chinois firent une espèce de colonie, avec l'idée de retour qui ne les abandonnait jamais, malgré le souvenir de leur infortune. L'idée d'acquérir par l'économie venait dorer leurs illusions, et leur faisait entrevoir avec bonheur leur rentrée dans leur patrie, dans des conditions relativement heureuses. La prospérité à peu près constante des États-Unis, surtout celle de la Californie, le succès de ses manufactures, donnèrent aisément de l'emploi aux immigrants, au point que leurs salaires s'élevèrent jusqu'à 20 dollars par mois, mais sans nourriture. Les ouvriers blancs n'obtenaient pas davantage, si ce n'est l'alimentation. Mais cet écart était réduit par l'exiguïté des dépenses faites par les Chinois pour leurs besoins personnels. Dans leur pays, ils vivaient de thé, de riz et de quelques légumes. En Californie, ils consommaient généralement du porc et de l'eau-

de-vie. A la campagne, où ils s'occupaient de culture, ils s'abritaient dans des huttes grossières où ils se réunissaient par groupes; à la ville, il se reléguaient dans des quartiers à eux où ils étaient accumulés, comme s'ils répugnaient à la fusion avec la race blanche. A la faveur de cette situation relativement meilleure, les émigrations de Chine augmentèrent progressivement. On a estimé que jusqu'au 30 juin 1880, il était arrivé de Chine aux États-Unis, 215,586 émigrants, tandis que le recensement de cette dernière année ne constate la présence que de 105,717 Asiatiques sur le territoire des États-Unis, ce qui fait supposer le retour en Chine de la moitié de cet ensemble, sauf les accidents de mort qui survinrent parmi eux (1).

Les ouvriers chinois en Californie prenant une place de plus en plus large dans les manufactures, ils furent jalousés par les ouvriers blancs. Ceux-ci se sentirent menacés par cette invasion qui devait les supplanter grâce à l'infériorité de leurs salaires. Des rumeurs s'élevèrent, des accusations générales mal fondées se répandirent. Des conventions d'ouvriers et de politiciens se formèrent, ayant pour objet de réclamer du gouvernement l'expulsion des Chinois et de faire un mauvais parti à ceux qui les emploieraient.

Depuis longtemps déjà cette persécution se préparait sous mille formes différentes; des accusations de toutes sortes étaient préparées contre eux; nous en donnons le résumé :

Sortis de la classe la plus infime, ils ne savaient rien et ne pouvaient exécuter que les travaux les plus vulgaires. Ils ne cherchaient point à apprendre et roulaient constamment dans le même cercle. Arrivant seuls, sans femmes, sans enfants, ils ne manifestaient aucune idée d'avenir en Amérique. Ils vivaient campés ou plutôt amoncelés dans des quartiers sales et infects, où parfois ils périssaient.

(1) Voir sur ces faits divers *The north american Review*, septembre 1884, p. 260.

Leurs mœurs étaient impures ; quelques prostituées, dont on s'était emparé par la ruse, servaient à assouvir la brutalité des immigrants. Ils vivaient médiocrement, et s'ils produisaient beaucoup, ils consommaient peu. Toujours les yeux fixés sur la boussole, ils hâtaient leurs économies pour rentrer plus vite dans leur patrie. Le Chinois n'est qu'un passager, non un immigrant visant à se transformer en citoyen américain. Dans les temps prospères, le tarif de la main-d'œuvre suffit pour tous; mais les mauvais jours arrivant, les salaires baissent, et l'ouvrier blanc se voit supplanté par le Chinois, qui attache un prix moindre au travail de ses bras.

La plupart de ces accusations ont été réfutées :

Nul doute sur leur aptitude au travail et sur le désir d'améliorer leur condition sociale. S'ils n'amènent ni femmes ni enfants avec eux, c'est que la plupart sont jeunes et n'ont pu encore se marier. Ils aspirent au retour, car alors ils contracteront des unions plus heureuses, affranchis qu'ils seront de la misère. On leur reproche l'absence de soins, de propreté dans leurs habitations ; ce grief peut être fondé, mais trouve-t-on plus de soin dans les habitations des Irlandais? N'est-ce point aussi la faute des municipalités de négliger la propreté des rues? Comment mettre l'intempérance des Irlandais en regard de la grande sobriété des Chinois? On leur reproche la présence parmi eux, de femmes impures destinés à provoquer de mauvais instincts. Cela est vrai, mais les autres immigrants cèdent-ils moins à leurs mauvaises passions, sous une forme plus ou moins déguisée? Trouve-t-on parmi les Chinois des gens abrutis par l'abus des liqueurs fortes, comme cela se rencontre beaucoup trop ailleurs? Ils fument de l'opium, sans doute, mais c'est une coutume qu'ils ont importée et dont ils ne paraissent point abuser. Il n'y a pas plus de cas de mort parmi eux que dans les autres races, et leur travail ne languit point, il est toujours régulier, exact, grâce à leur sobriété. Ils sont obéissants, patients, résignés. Leur travail est supérieur à celui du noir ; avec

eux point de grève à craindre. Plusieurs enquêtes ordonnées par le gouvernement américain, pour contenir l'impatience des ouvriers blancs et des politiciens leurs complices, n'ont fourni que de bons renseignements sur les qualités des immigrants chinois. On a fait appel aux pays où se trouvent d'autres émigrants chinois, en Canada, dans la Colombie anglaise, à Cuba : partout les témoignages affirmatifs sont arrivés sur les qualités des Chinois, très favorables à la bonne exécution des travaux qui leur sont confiés.

Cependant si ces antécédents étaient de nature à inspirer confiance, de vives appréhensions restaient sur les éventualités de concurrence redoutables entre deux races dont l'une pouvait aisément faire baisser le prix des salaires sans toucher à son bien-être, tandis que l'autre, obligée de céder, était réduite à la misère. Le grand écueil que n'avaient point entrevu les Chinois, c'est que, se groupant par masses en Californie, ils allaient y disputer le pain des ouvriers blancs, tandis que s'ils s'étaient versés par portions dans divers États, leur concurrence eût été moins perceptible, eût froissé moins d'intérêts, et ils auraient traversé aux États-Unis une carrière honorable et longue. Ils n'ont jamais perdu de vue le rivage où ils pourraient s'embarquer pour le retour, et cette idée persistante a compromis l'avenir de l'émigration chinoise en Amérique. Du reste, le cri d'alarme a été jeté un peu tôt. Dans trois sortes de travaux seulement, il a été établi que les Chinois prenaient une grosse part :

Dans les manufactures, 52 p. 100; dans les blanchisseries, 70 p. 100; pour la confection des cigares et le travail du tabac, 89 p. 100; mais dans toutes les autres sortes d'occupations, telles que mines, jardinages, chemins de fer, cordonniers, domestiques, ils ne figurent que pour 25 p. 100.

Quant au tabac, les blancs se montrant peu propres à la manipulation de cet article, il n'y avait point de concurrence de ce côté. Quant aux deux autres sortes de grands travaux, la voie était encore ouverte, mais les chiffres menaçaient.

C'est alors que le gouvernement, prenant en considération la question économique, essaya d'amener le gouvernement chinois à une grande modification au traité de Burlingham qui établissait les rapports des deux pays sur un pied complet d'égalité. Les négociations furent laborieuses, et les Américains firent valoir, entre autres considérations, que s'ils étaient portés à maintenir le traité existant, il leur fallait veiller à la paix publique, et que dans l'état d'ébullition où se trouvaient les blancs en Californie, ils ne se sentaient pas capables d'empêcher une lutte de races qui pouvait faire couler le sang et amener des désordres qui ne permettraient pas de garantir la protection due aux Chinois. Dans ce cas, il convenait de négocier pour l'avenir, sans toucher aux droits acquis. Le gouvernement chinois prêta l'oreille aux propositions qui lui furent faites; cependant comme il s'agissait d'arrêter l'immigration aux États-Unis, il ne consentit pas à la longue suspension réclamée. Il demandait qu'on en abrégeât le terme le plus possible. C'est alors que fut conclu un traité portant la date du 17 novembre 1880, ratifié en mai et juillet 1881, et publié le 5 octobre suivant (1).

L'article 1er de ce traité expose, en substance, que le gouvernement des États-Unis, envisageant que la résidence des ouvriers chinois sur son territoire menace d'affecter fâcheusement les intérêts des États-Unis et d'occasionner des désordres dans certaines parties de ce pays, il est convenu de laisser au gouvernement des États-Unis la faculté de limiter l'arrivée et la résidence des Chinois sur ce territoire, mais avec défense d'en interdire absolument l'accès. Cette suspension ne s'applique qu'aux ouvriers, les autres classes de personnes devant rester étrangères à cette limite.

Tous sujets chinois se rendant aux États-Unis, tels que professeurs, étudiants, marchands ou trafiquants de curiosités, eux et leurs domestiques, de même que les Chinois

(1) *Treaty published*, 5 octobre 1882, p. 12 et 47e Cong., sess. 1re.

alors existant aux États-Unis auront le droit d'aller en Chine et d'en sortir; ils jouiront des immunités et des droits accordés aux citoyens et sujets de la nation la plus favorisée. Les Chinois se trouvant alors aux États-Unis, à quelque classe qu'ils appartiennent, qu'ils y soient à titre permanent ou temporaire, seront protégés par le gouvernement des États-Unis contre tout mauvais traitement auquel on se porterait contre eux. Des mesures seront prises pour les garantir contre ces occurrences.

Un article final porte que toute mesure législative, qui serait prise pour régler l'exécution de ces articles, serait communiquée en temps utile au gouvernement chinois. Dans le cas où les mesures projetées seraient jugées contraires aux intérêts de ses nationaux, des observations seraient faites au Secrétaire d'État, de manière que par un échange de notes, on puisse arriver à une commune entente.

On se mit à l'œuvre pour proposer un projet de loi acceptable par tous. Mais la première difficulté consistait à fixer le temps de la suspension. Le gouvernement américain demandait vingt années. La Chine s'opposait à une durée si longue. Après quelques discussions, l'on tomba d'accord de raccourcir ce temps à dix années. En conséquence, le 6 mai 1882 (1), le Congrès fit une loi d'exécution du traité qui vient d'être mentionné. Par l'article 1er défense est faite à tout ouvrier chinois d'entrer sur le territoire des États-Unis, pendant une période de dix années et quatre-vingt-dix jours, après la date de cet acte, et s'il y était entré après ce dernier délai, il n'y pouvait rester.

La complicité du maître du vaisseau pour introduire sciemment et frauduleusement des ouvriers chinois aux États-Unis venant d'un port étranger serait considérée comme crime de *misdemeanor*, passible d'une amende qui ne dépasse pas 500 dollars, pour chaque offense, peine à laquelle peut être ajouté un emprisonnement n'excédant pas une année.

(1) 47e cong., sess. 1re, ch. CXXVI, p. 58.

Ces dispositions ne sont point applicables aux Chinois déjà existants aux États-Unis à la date de cet acte, de même qu'à ceux qui pourraient y arriver pendant les quatre-vingt-dix jours suivants. Il en est de même des Chinois qui, par suite d'avaries en mer, seraient obligés de prendre refuge dans un port américain. Mais une fois le bâtiment ravitaillé, ces Chinois seraient tenus de reprendre la mer sur le bâtiment qui les aurait débarqués.

Suit une longue disposition prescrivant le mode de preuve d'identité des Chinois, autorisés par le traité à rester aux États-Unis, qui pourraient quitter le territoire américain avec l'idée d'y rentrer.

Tout Chinois autre qu'un ouvrier, autorisé à venir aux États-Unis en vertu des dispositions du traité, doit se faire délivrer par un fonctionnaire de l'empire un certificat en langue anglaise ou avec traduction, donnant la preuve de l'identité du porteur du certificat. Toute falsification est punie d'une amende de 1,000 dollars au plus, et d'un emprisonnement qui ne dépasse pas cinq années.

Les maîtres des vaisseaux sont tenus d'avoir une liste exacte de tous leurs passagers, qu'ils doivent montrer à l'officier compétent pour qu'il en puisse vérifier l'exactitude avant le débarquement : en cas de fausse déclaration, saisie du bâtiment, et condamnation possible par une cour compétente.

Les mêmes justifications sont imposées aux Chinois arrivant par terre sous les mêmes pénalités que celles ci-dessus.

Tout Chinois non autorisé à séjourner aux États-Unis peut être expulsé par le Président, après constatation faite de l'infraction par une cour de justice de l'Union.

Il est dit surabondamment que cette loi ne concerne pas les agents diplomatiques et autres fonctionnaires du gouvernement chinois, dont les titres seront des témoignages suffisants comme permis de séjour. Leurs domestiques sont compris dans l'exception. Défense est faite aux cours de justice de reconnaître aux Chinois la qualité et les droits de citoyens des États-Unis. Des actes de natu-

ralisation avaient été précédemment accordés aux Chinois; désormais, il leur faut renoncer à ce privilège.

Un article final détermine la valeur des mots *chinese laborers*. Ce sont des ouvriers, habiles ou non habiles, et des ouvriers employés aux mines.

L'acte de 1882, qui vient d'être analysé, ayant paru au gouvernement américain présenter des lacunes qui ne le garantissaient pas suffisamment contre certaines éventualités, il fit de nouvelles ouvertures au gouvernement chinois pour concerter avec lui les modifications à apporter à cette loi. Après ces échanges de communications entre eux, l'on se mit d'accord sur les additions et modifications réclamées par les circonstances. En conséquence, un nouvel acte fut passé par le Congrès le 5 juillet 1884 (1). Dans le but de serrer davantage le frein aux propriétaires de vaisseaux de transport partant de l'étranger et se dirigeant sur les États-Unis, l'on exigea d'eux des certificats plus circonstanciés, et on appliqua les dispositions législatives en cette matière aux Chinois qui, par naturalisation, seraient devenus étrangers à la Chine.

Cet acte consistant principalement en procédures destinées à certifier des identités propres à mettre en défaut ceux qui auraient recours à la fraude, nous n'entrerons dans aucun détail sur ce point. Le fond essentiel de l'acte de 1882 est maintenu.

Il semblait que l'acte du Congrès de 1884 devait mettre fin au bannissement des Chinois; car la présence sur le territoire américain de ceux qui y restaient maintenus était formellement garantie. Il n'en fut pas ainsi.

Les Chinois dûment autorisés à résider s'étaient répandus quelque peu dans les territoires les plus rapprochés de la Californie; on en trouvait dans le territoire de Washington et dans celui de Wyoming. L'autorité dans ces nouvelles formations n'a pas la force qu'on peut trouver dans les États. Les habitants le savent, et souvent, disposés à braver les

(1) 48e Cong., sess. 1re, ch. ccxx, p. 115, 1884.

actes qui leur déplaisent, ils présentent un séjour toujours à redouter pour les immigrants de race différente de la leur. C'est ainsi que, un an après l'acte de 1884, des Chinois résidant dans le territoire de Wyoming ont été l'objet d'actes de violence exercés sur eux et sur leurs propriétés par les habitants; quelques mois après, les mêmes désordres avaient lieu dans le territoire de Washington. Il y eut des résistances, et dans le conflit, on compta des morts et des blessés. Le gouverneur dut prévenir le gouvernement des États-Unis de l'insuffisance de ses troupes pour maintenir l'ordre, et il l'adjura d'envoyer de suite des forces suffisantes pour rétablir la tranquillité. Du reste, le Congrès comprit qu'il y avait violation des traités de la part des populations des deux territoires, et sur les représentations de la Chine concernant les dommages causés aux Chinois de Wyoming par la violence des habitants, il a cherché, par un acte du 24 février 1887, à réparer le dommage causé en y consacrant une somme de 147,748 dollars 74 c. Ce chiffre élevé indique suffisamment la gravité du désordre auquel les gens du Wyoming s'étaient livrés, au mépris des traités et des lois (1).

La haine contre l'ouvrier chinois n'était pas encore épuisée. On tint à y donner plus de précision, en resserrant le frein qui lui était imposé. Jusque-là, il lui était permis de quitter les États-Unis et d'y rentrer. Cette faculté lui a été retirée par un acte du Congrès du 15 septembre 1888 (2), avec cette modification cependant qu'il serait autorisé à y revenir, s'il y avait une femme légitime, ou un enfant ou un parent, ou s'il y possédait une propriété valant 1000 d. ou des créances de même importance. Quant au mariage, la loi veut qu'il ait précédé d'un an la demande d'admission, et que mari et femme aient continué de vivre comme tels. Les autres dispositions sont relatives à des prescriptions ou des procédures inutiles à rapporter ici.

Telle est la condition actuelle des Chinois aux États-

(1) 49e Cong., sess 1re, ch. CCLIII, p. 418. — (2) 50e Congrès, sess. 1re, ch. MXV, 1888, p. 476.

Unis; elle est très limitative; c'est une porte presque entièrement fermée à cette race, qui n'en pourra exiger l'ouverture que lorsque les rapports des États-Unis avec la Chine auront pris un immense développement qui rendra plus familières les relations des deux races.

LIVRE SIXIÈME

Le district de Colombie.

CHAPITRE PREMIER

PARTIE HISTORIQUE.

SECTION PREMIÈRE

Débats sur le siège du gouvernement.

On remarque dans l'organisation générale du gouvernement des États-Unis une individualité politique ayant une physionomie tout exceptionnelle dans l'ensemble des institutions démocratiques. Nous voulons parler du district de Colombie, où se trouve établi le siège du gouvernement général. Ce n'est ni un État ni un fragment d'État, ni un territoire dans l'acception politique de ce mot, mais une structure qui, après avoir participé de l'existence du comté et de la municipalité, n'est plus aujourd'hui qu'une agglomération d'individus blancs et noirs, domiciliés sur cette terre fédérale, qualifiés citoyens des États-Unis, et néanmoins privés des droits principaux attachés à cette qualité. Avant d'aborder les problèmes nés de cet état anormal, nous allons donner une esquisse des origines de ce district et des péripéties qu'il a traversées jusqu'à ce jour.

On a vu qu'au milieu de la détresse générale causée par la guerre de l'indépendance, beaucoup de services étaient restés en souffrance. Des plaintes graves se faisaient entendre de la part des officiers et des soldats dans l'anxiété sur leurs moyens d'existence après le licenciement de

l'armée, qui était imminent. Le Congrès n'y avait point pourvu; de là cette agression d'une bande de soldats mutinés qui vinrent sommer ce corps politique, alors en session à Philadelphie, de leur payer immédiatement l'arriéré de leur solde. Le Conseil exécutif de Pennsylvanie, mis en demeure de réprimer cette révolte, se déclara impuissant à y réussir, vu l'état d'esprit de la milice de Philadelphie; mais, grâce à Washington, un détachement de troupes envoyé par lui en toute hâte, eut bientôt raison de ces soldats plutôt égarés que coupables. L'attitude de la population de Philadelphie montra au Congrès qu'il n'était point en sûreté dans cette ville; en conséquence il se rendit à Princeton pour y tenir immédiatement session dans les bâtiments de l'Université, qui lui furent libéralement offerts. L'un des premiers objets de délibération fut le choix à faire du siège permanent du gouvernement. Tous les États, à l'envi, offraient d'y affecter respectivement quelques parties de leur territoire; mais on ne pouvait perdre de vue que le gouvernement, ayant pour mission de rayonner sur toutes les parties de la Confédération, et de pourvoir aux intérêts généraux, devait occuper une position aussi centrale que possible, à l'abri de tout conflit d'autorité avec les États, et armé d'une force suffisante pour repousser par lui-même toute agression dont il serait l'objet. Écartant donc les offres d'hospitalité qui lui étaient offertes, le Congrès décida que deux cités fédérales seraient édifiées sur des portions de territoire détachées des États auxquels elles appartiendraient et où le gouvernement exercerait une autorité souveraine. L'emplacement de ces deux cités serait choisi, l'un près des chutes de la Delaware, l'autre près des chutes du Potomac. On paraissait ainsi faire une part égale au Nord et au Sud. En attendant la mise à exécution de ce projet, il fut statué que le Congrès tiendrait ses sessions d'une manière alternée, d'abord à Annapolis (Maryland), puis à Trenton (New-Jersey). Ce sujet n'était pas suffisamment étudié, car entre autres considérations, l'on ne tenait point

assez compte des obstacles que rencontrerait à chaque session, le déplacement successif, d'une cité à l'autre, de tous les organes du gouvernement et de tous les services publics. Aussi, en 1784, le Congrès, revenant sur sa résolution de l'année précédente, décida qu'il n'y avait lieu d'édifier qu'une seule cité fédérale, qui serait située près des chutes de la Delaware; et que, jusqu'à l'achèvement des travaux ordonnés, le Congrès tiendrait ses sessions non plus à Annapolis et à Trenton, mais à New-York. Cette résolution ne pouvait être que provisoire; car elle sacrifiait trop ouvertement les intérêts du Sud, dont le siège fédéral serait de plus en plus éloigné, sans parler de l'existence précaire du Congrès à New-York. Lorsque fut réunie à Philadelphie en 1787 la Convention chargée de préparer une constitution et un gouvernement unitaire devant remplacer la Confédération, le moment paraissait opportun pour trancher cette question depuis si longtemps pendante. Mais telles étaient les appréhensions d'un refus d'approbation des travaux de cette assemblée, par quelques États, que l'on jugea à propos d'écarter ce sujet qui eût été une cause de plus de dissentiments entre tous. On le renvoya à l'examen et à la décision du premier Congrès qui siégerait en exécution de la Constitution.

Cependant la Convention tenait à poser certaines limites qui rassureraient les esprits les plus inquiets sur la puissance de l'autorité qu'il s'agissait de créer. Tel fut le motif du § 17 de la section 8 de l'article I de la Constitution ainsi conçu : « Le Congrès aura seul pouvoir de légiférer pour le district de Colombie qui sera formé pour devenir le siège du gouvernement sur des parties de territoire cédées aux États-Unis par des États individuels, pourvu néanmoins que ce district n'embrasse pas une étendue superficielle de plus de 10 milles carrés, et qu'il soit accepté, à ce titre, par le Congrès des États-Unis. » En donnant plus d'ampleur à ce district, on aurait porté ombrage aux esprits déjà trop portés à voir s'élever un pouvoir absolu, tyrannique qui, par la concentration de forces nombreuses sur

un point donné, aurait pu dominer le pays et dénaturer les institutions nouvelles. Ces idées se firent jour sous des formes diverses dans les conventions d'État qui précédèrent l'adoption de la Constitution.

Des amendements furent en effet proposés tendant à réduire les pouvoirs du Congrès sur le district à de simples règlements de police et à un sage gouvernement local. Mais la réflexion fit abandonner ces préventions, et l'expérience a prouvé combien étaient vaines ces craintes de l'inconnu absolument irréalisables (1). En 1789 le Congrès mit en discussion le projet de résidence du gouvernement de l'Union. La cité ne New-York avait acquis alors beaucoup d'importance; elle portait ombrage aux autres États. Philadelphie surtout regrettait la perte d'une grande situation et cherchait des combinaisons qui lui permissent de la ressaisir. Elle put croire un instant y avoir réussi à l'aide d'intelligences qu'elle s'était ménagées dans la vue de faire revenir le Congrès sur sa précédente résolution. En effet, dans la session de 1790, la Chambre passa un bill ordonnant que la cité fédérale serait bâtie sur les bords de la Susquehanna (Pennsylvanie), et que le siège du gouvernement resterait à New-York jusqu'à l'achèvement des édifices publics. Mais quand ce bill fut soumis au Sénat, il y reçut des modifications touchant le point précis de la résidence qu'on avait rapproché de Philadelphie. Renvoyé à la Chambre, ce bill vint y échouer sans débats. Les griefs du Sud contre ce projet étaient les mêmes que ceux précédemment exprimés. Il réclamait un gouvernement plus central, propre à éloigner toute idée de privilège en faveur d'une région sur l'autre. Cette matière voulait être étudiée à nouveau; et d'ailleurs le mouvement qui s'était opéré dans les esprits par suite du conflit de prétentions des États entre eux, rendait moins absolus ceux qui paraissaient d'abord le mieux assurés du succès. Déjà en 1788 et 1789, le Maryland et la Virginie, espérant faire pencher la

(1) Voir Story, *Commentaries*, § 1220, note.

balance en faveur du Potomac, avaient fait, chacun de leur côté, une cession d'une partie de leur territoire aux États-Unis, dans les limites d'étendue prescrites par la Constitution, pour y établir le siège permanent du gouvernement. Leurs cessions, négligées d'abord, n'en continuaient pas moins de subsister malgré les tergiversations du Congrès. Dans l'état actuel de fluctuation des idées, la Pennsylvanie, croyant avoir des sujets de craindre que New-York ne réussît à se faire attribuer le siège permanent du gouvernement, s'évertua à écarter ce danger en formant avec les deux États qui viennent d'être nommés et les Etats plus au Sud, un compromis qui donnerait satisfaction à leurs intérêts communs sans nuire aux intérêts généraux. Mais il était douteux que ces forces réunies pussent triompher des obstacles semés sur leur route, tant la ligue des intérêts de l'Est et du Nord était étroite et ferme.

Pendant que ces débats renaissaient avec une vigueur nouvelle, une autre question de très grave importance se traitait au Congrès. Elle avait pour but de rechercher si les États-Unis devaient être chargés du payement des dettes contractées par la Confédération et par les États, pour subvenir aux besoins de la guerre de l'indépendance. Suivant les uns, cette dette, pesant inégalement sur les uns et sur les autres, ne pouvait être mise à la charge commune. Agir ainsi serait constituer un privilège pour les uns aux dépens des autres. Puis, ajoutait-on, en admettant cette hypothèse, les bons employés comme moyen de crédit, s'étaient trouvés très dépréciés; fallait-il donc en payer l'intégralité et favoriser ainsi les spéculateurs qui, profitant de la détresse générale, avaient acquis la plupart de ces valeurs à vil prix?

Ces arguments étaient ainsi réfutés par des raisons d'ordre supérieur : les dettes d'État n'ont eu qu'un but, l'indépendance de tout le territoire. Il n'y a pas lieu d'en distinguer les origines; elles sont toutes sacrées, elles doivent être payées avec les ressources à tirer du domaine public. Si la dette des uns est supérieure à celle des autres,

il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Ne pourrait-on pas alléguer qu'elles témoignent de sacrifices plus lourds imposés par les circonstances aux uns qu'aux autres? Aucun d'eux ne s'y est enrichi, tel est le fait reconnu. Relativement aux porteurs de bons, si l'on voulait rechercher les cessions plus ou moins onéreuses qui en avaient été faites, il faudrait se jeter dans des investigations inquisitoriales blessantes; sans parler de l'arbitraire qui présiderait aux admissions ou aux rejets, faute de trouver souvent les traces des transactions. Et puis, le gouvernement doit-il faire un profit sur ses créanciers quels qu'ils soient, en se fondant sur des circonstances qui lui sont étrangères? Quant à aller à la recherche des créanciers originaires pour leur payer les excédents retranchés aux porteurs, il n'y fallait point penser; car en vendant ils ont plus ou moins supputé les chances aléatoires des situations que l'on traversait; ce serait dénaturer le contrat fait entre eux et leurs cessionnaires. Le gouvernement est sans droit pour s'interposer dans ces circonstances. Un bill, destiné à mettre les dettes des États causées par la guerre à la charge des États-Unis, fut l'objet de vifs et intéressants débats devant les deux Chambres. Des essais de conciliation, tentés à plusieurs reprises, paraissaient devoir être stériles, tant les convictions des deux partis étaient énergiques. Cependant la défaite du bill pouvait avoir les plus graves conséquences, tant le sentiment de l'Union avait fait encore peu de progrès même chez les meilleurs esprits. Fallait-il courir le risque d'ébranler l'édifice à peine créé? Quelques hommes d'État vraiment patriotes recoururent, pour assurer l'adoption du bill, à un expédient dont il a été bien abusé depuis, et qui, s'il n'est point correct, devait assurer un immense bienfait au pays. Ils imaginèrent de rattacher le bill du payement des dettes des États à celui qui avait pour objet la fixation du siège du gouvernement. En solidarisant les deux causes, on arriverait à gagner à chacun de ces projets des voix qui, sans cette réciprocité, leur feraient défaut et entraîneraient

la défaite. En conséquence il intervint, entre quelques hommes dirigeants, un accord destiné à rester secret, et aux termes duquel le siège permanent du gouvernement de l'Union serait fixé définitivement sur les territoires déjà affectés à cette destination par le Maryland et la Virginie, sur le Potomac. Jusqu'à la prise de possession des édifices à construire pour installer les pouvoirs publics, le siège provisoire de ce gouvernement serait Philadelphie. Un autre bill mettait à la charge des États-Unis le montant des dettes contractées par les États pour un chiffre de 21 millions de dollars. Quoique le secret fût bien promis, il n'en transpira pas moins au dehors, et souleva beaucoup de mécontentements qui pouvaient faire péricliter les deux bills à la fois. Il en fut autrement grâce à l'habileté des négociateurs. En effet, et pour ne parler que du premier de ces deux bills, il fut soumis à treize scrutins et ne passa qu'à la majorité d'une voix seulement. Le deuxième, plus favorisé, passa à la majorité de 34 voix contre 28. Nous n'aurons plus à nous occuper de ce dernier bill (1).

Quant au premier, il portait en substance : que le siège du gouvernement fédéral serait établi sur le Potomac, qu'il ne dépasserait pas 10 milles d'étendue, et que le territoire affecté à cette destination serait accepté, à ce titre, par le Congrès. Le Président des États-Unis fut laissé maître du choix de ce territoire, dont il fixerait les limites en se faisant aider de commissaires de son choix. On le chargea en même temps de faire ériger les édifices nécessaires aux sessions du Congrès, à la résidence du Président et aux divers services publics. Les territoires cédés par le Maryland et la Virginie, réduits aux limites fixées par la Constitution et bordant l'un et l'autre le Potomac, furent acceptés par le Congrès pour composer le district fédéral, malgré l'interposition du Potomac, qui en rompait l'unité. En 1791, Washington, aidé de commissaires qu'il s'était adjoints, détermina avec les États intéressés les limites des terri-

(1) Voir sur cet important sujet, Tucker *History*, vol. I, p. 413 à 427 et un acte du Congrès du 10 juillet 1790.

toires qui en étaient détachés, et il précisa le lieu où serait établie la capitale des États-Unis. Il en dessina le plan sur une vaste échelle, de manière qu'elle pût recevoir un million d'habitants. L'emplacement du capitole, de la résidence du chef du pouvoir exécutif et de divers services publics, fut combiné de manière à faciliter leurs rapports entre eux, etc. L'on donna l'ordre de commencer immédiatement la fondation de ces édifices. Le choix de la capitale fut l'objet d'une proclamation de la part de Washington, alors chef du pouvoir exécutif. Elle porte la date du 30 mars 1791. Le Congrès et le gouvernement devaient prendre possession de cette cité le 4 décembre 1800. Elle ne put être livrée que plus tard, ainsi que l'établit un acte du 27 février 1801.

La spéculation s'abattit sur le point choisi pour devenir la capitale et qui devait être honoré du nom de Washington-City. On éleva, à l'envi, de belles constructions; et bientôt on vit se dessiner les grandes lignes d'une noble cité. Les spéculateurs y trouvèrent la ruine; mais ils hâtèrent le développement du premier noyau de la capitale.

L'acte du 27 février 1801 divisa le district en deux comtés : Alexandria-County, détaché de la Virginie à l'ouest du fleuve et Washington-County, provenant du Maryland situé à l'est. Mais, au lieu de donner aux habitants du district, sans distinction d'origine, une seule et même loi civile, les uns et les autres restèrent sous l'empire des lois des États dont ils se trouvaient détachés. Chaque comté conserva ainsi ses coutumes particulières, circonstance qui, ajoutée à celle de la séparation par le fleuve, devait empêcher la fusion des deux territoires.

Cette loi de 1801 créa, pour le district, des cours de justice indépendamment des cours fédérales. Elle institua des juges de paix, des registrars chargés de l'enregistrement des testaments, des juges d'une Cour dite *orphan's Court* (Cour des orphelins), pour chacun des deux comtés, tous à la nomination du Président des États-Unis.

SECTION II

Charte de Washington City.

Jusqu'en 1802 les pouvoirs généraux pour l'administration du district furent laissés à des commissaires qui en usaient fort discrètement. Mais cet état provisoire devait faire place à une condition rationnelle. Le Congrès résolut alors de doter les habitants de Washington-City d'une organisation municipale et de pouvoirs d'administration locale qui permettraient aux habitants de prendre une part active au gouvernement de leurs propres affaires, sous le contrôle du Congrès. Mais dès l'abord on rechercha quelle était la nature et l'étendue des pouvoirs de ce corps politique, et si cette délégation se trouvait implicitement contenue dans les pouvoirs généraux que lui conférait la Constitution.

L'art. 1er, sect. 8 § 17 de cet acte porte : « Le Congrès aura le droit exclusif de légiférer, en toutes circonstances, sur les matières intéressant le district tel qu'il sera formé au moyen de l'abandon à consentir par quelques États d'une partie de leurs territoires pour en faire le siège du gouvernement. » Le paragraphe suivant généralise et donne au Congrès le pouvoir de faire toutes les lois nécessaires et propres à assurer l'exécution des mesures prises par lui en vertu de l'autorité qui lui était conférée par cet acte.

Ces deux textes de la Constitution ont donné lieu à de nombreux commentaires que nous avons rapportés plus haut en faisant l'analyse de cet acte fondamental. Nous n'en retenons ici que trois points ayant un trait direct au district de Colombie.

Et d'abord l'on s'est demandé si le Congrès, légiférant pour le district, faisait autre chose qu'un acte de législation locale dont les effets ne s'étendraient point au delà des limites du district. Mais il a été décidé que l'autorité de ce corps politique, en pareil cas, lui appartenait comme législateur de l'Union, exclusivement à tous autres. Sous

ce point de vue, ses actes devaient recevoir exécution sur tout le territoire des États-Unis, d'après cette disposition générale de la Constitution portant que cette Constitution et les lois qui seraient faites en conformité de ses prescriptions, seraient considérées comme lois suprêmes du territoire. D'où il suit que l'exécution peut en être poursuivie partout aux États-Unis. Cependant il a été reconnu qu'une loi de cette nature ne pouvait laisser de doute sur sa portée, et que le Congrès, en y donnant naissance, devait exprimer en termes formels si son intention était de la rendre exécutoire hors des limites du district; autrement elle n'aurait qu'un caractère purement local (1).

Un autre débat de grave conséquence a été soulevé à propos de l'application au district de Colombie des taxes directes à payer au Trésor public. La Constitution, art. 1er, sect. 2 § 3, déclare que les représentants au Congrès et les taxes directes seront répartis entre les États de l'Union au prorata du nombre de leurs habitants respectivement. Dès 1815, le Congrès, sans s'attacher littéralement au texte de cet article, fit peser sur le district de Colombie une part proportionnelle des taxes directes qui avaient été levées sur le pays par mesure générale. La question s'éleva alors de savoir si le Congrès avait constitutionnellement le droit d'étendre cette taxe sur ce district qui n'était point un État. Sur quelle base, disait-on, le Congrès peut-il s'appuyer pour justifier cette mesure fiscale? La Constitution dit que la répartition aura lieu entre les États et non avec le district, pas plus qu'avec les territoires. Cependant la Cour suprême décida, sans hésiter, que le droit du Congrès était incontestable. Établir un mode de répartition entre les États ne pouvait équivaloir à un affranchissement des charges publiques pour le district. Un tel affranchissement était si exorbitant en lui-même qu'il aurait nécessité une exemption expresse qu'on ne trouve nulle part. Or, partant de ce principe que tous les habitants du pays sont

(1) Story, *On the constitution of the U. S.*, § 1229 et suiv. *et case of Cohens V. Virginia*, 6, Wheat, *Reports*, 424 à 429.

passibles de taxes directes, il y avait lieu d'appliquer au district la règle fixée par la Constitution pour la répartition entre les États. Toutefois il a été reconnu, en même temps, qu'aucun texte n'obligeait le Congrès à imposer cette taxe au district et aux territoires, et qu'il était maître d'en user à sa discrétion (1). Cette interprétation est peut-être un peu subtile étant donnée la soumission de tous aux charges publiques.

Revenant maintenant à l'octroi de la Charte de la ville de Washington et à la validité de cet acte, une discussion assez vive s'établit sur ce point-ci : les adversaires de la mesure proposée soutenaient que le Congrès n'ayant que des pouvoirs délégués ne pouvait les transmettre à d'autres, même en partie, attendu que la puissance publique n'est point susceptible de délégation. Cette argumentation aurait pu se soutenir, s'il se fût agi de l'abandon d'une prérogative du Congrès, mais il en était autrement. Les conseils auxquels il entendait conférer certains pouvoirs restaient sous son contrôle immédiat; il se réservait de désapprouver et d'annuler leurs résolutions, le cas échéant. Ces conseils étaient plutôt encore des préparateurs de mesures locales que des législateurs proprement dits, malgré les termes employés pour qualifier leurs actes. C'est ainsi que le Congrès avait le pouvoir d'annuler la Charte elle-même en ne la renouvelant pas à l'expiration de la durée qui y était assignée. D'ailleurs, ajoutait-on, les habitants du district ayant été appelés à donner leur approbation à la cession de leurs comtés aux États-Unis, tenaient leur droit de municipalité de leur propre suffrage; on ne pouvait leur refuser une représentation locale (2). Quoi qu'il en soit, le Congrès n'ayant point à descendre dans les détails de l'administration du district, accorda en 1802, comme on l'a vu (3), aux habitants de Washington une Charte qui en fit une corporation publique. Cette organisation se composa de deux conseils élus annuellement et d'un maire

(1) Voir Story, *On the constitution*, § 998 et suiv. — (2) Voir Story, § 1223. — (3) Voir *The Statutes of the U. S. at large* vol. II, p. 195.

nommé par le Président des États-Unis (1). Les membres de ces Conseils devaient être citoyens de l'Union, résidents, blancs, libres, majeurs de vingt-cinq ans et propriétaires d'immeubles situés à Washington. La cité fut divisée en quartiers (*wards*) par la *Levy court* dont il sera question plus loin, dans le but d'opérer entre les habitants une exacte répartition des charges publiques. La Charte ne reconnaissait comme électeurs que des blancs, mâles, majeurs de vingt et un ans, résidents et payant des taxes. Toute ordonnance des Conseils était passible du véto du maire; mais il pouvait être passé outre, malgré ce véto, à la suite d'une deuxième délibération prise à la majorité des trois quarts des votants.

Cette Charte, limitée à une durée de deux années, a été depuis et à plusieurs reprises, renouvelée avec des modifications ampliatives, non seulement quant à l'organisation, mais encore relativement aux pouvoirs de municipalité et de police accordés à la corporation. Nous allons en donner une esquisse afin de faire mieux ressortir la comparaison de la condition d'alors avec celle actuelle des habitants de Washington.

D'abord la corporation fut autorisée à agir comme personne civile de même que s'il s'agissait des citoyens eux-mêmes. Elle pouvait acheter, posséder et vendre dans l'intérêt exclusif des habitants toute propriété d'une nature personnelle, réelle ou mixte, paraître en justice soit comme demandeur soit comme défendeur, consentir et accepter toutes concessions. D'amples pouvoirs de municipalité et de police lui furent conférés, notamment pour les objets ci-après : prendre toutes mesures de salubrité, prévenir les contagions, pourvoir aux besoins des pauvres, des infirmes, des malades, créer des gardes de nuit, des patrouilles, éclairer les rues et les avenues, faire tous règlements nécessaires concernant le stationnement, le mouillage et le sauvetage des bateaux dans le port, et la

(1) Plus tard la nomination du maire fut aussi soumise à l'élection. Voir la Charte du 15 mai 1820.

police même du port, soumettre à la licence les vendeurs d'objets à l'enchère, les débitants de boissons, les entrepreneurs de transports, les prêteurs sur gages, installer des marchés, entretenir les ponts, les rues, les avenues, les égouts, garder l'étalon des poids et mesures, prendre les moyens propres à prévenir et arrêter les incendies, creuser des puits, déterminer les peines à infliger pour violation des règlements de police, en suivre le recouvrement en justice, s'il y avait lieu. La connaissance de toutes contraventions entraînant une amende excédant 20 dollars fut réservée aux cours du district. Ces attributions ont été élargies au fur et à mesure du renouvellement de cette Charte et du développement de la cité. Elles s'appliquaient alors à l'inspection du blé, du tabac et des salaisons destinés à l'exportation, au jaugeage des liquides, à l'emmagasinage des poudres autres que celles appartenant aux États-Unis, à la surveillance de la qualité et du poids du pain exigés par les règlements. La Charte prohibait les maisons où se fabriquaient des liqueurs, et les lieux affectés aux loteries et jeux publics. La corporation devait veiller au fonctionnement des écoles et nommer des inspecteurs, des constables, statuer sur le mode des sépultures, ordonner la constatation de l'état civil des habitants, et l'enregistrement des actes translatifs de propriété et des baux à long terme, faire tous règlements de police, créer des hôpitaux, des maisons de correction, frapper la prostitution, le vagabondage, etc.

Quelque étendus que fussent les pouvoirs accordés aux Conseils, une restriction d'une nature particulière y était faite : elle portait que les ordonnances et règlements émanés d'eux, ne seraient point obligatoires pour les personnes qui ne résideraient point dans cette ville, à moins que l'intention de violer ces actes de l'autorité, régulièrement promulgués, ne fût évidente. Cette disposition avait en vue les ministres des puissances étrangères, leurs secrétaires et attachés, qui ne pouvaient, eu égard à leur situation politique, être justiciables de ces Conseils. Les

serviteurs mêmes de ces ministres étaient appelés à profiter des mêmes immunités, mais à la condition que leurs noms fussent inscrits sur le registre du département d'État et transmis par le secrétaire de ce département au marshal du district de Colombie, chargé de l'affichage de ce document dans son bureau à un endroit en vue. Cette disposition était, en fait, une mesure d'ordre politique bien plutôt qu'un acte administratif.

Il convient de faire remarquer que dans la période qui nous occupe l'on considérait les intérêts généraux comme mieux conservés par des conseillers possesseurs d'immeubles dans la cité de Washington, que par de simples résidents n'offrant aucune garantie appréciable. Nul n'avait droit de prendre part aux élections s'il n'était domicilié depuis un an et soumis aux charges locales. L'opinion s'est de beaucoup modifiée depuis; mais les écarts du régime contraire ont amené une réaction dont on verra plus loin les conséquences.

SECTION III

Charte de Georgetown.

Il existait dans le comté de Washington une deuxième cité de beaucoup inférieure à la cité de ce nom, appelée Georgetown. Une charte municipale lui fut accordée dans des termes analogues à celle de Washington, sans avoir la même ampleur eu égard à l'inégalité de consistance de l'une au regard de l'autre. Les deux chartes eurent le même sort, c'est-à-dire qu'elles furent renouvelées plusieurs fois jusqu'à l'époque où le Congrès, inaugurant une politique nouvelle à la suite de la guerre de la rébellion, fit entrer les gens de race noire dans le corps électoral d'où ils étaient exclus précédemment.

La cité de Washington et celle de Georgetown formaient ainsi deux groupes distincts dans le comté.

SECTION IV

Washington County. — Comté de Washington.

Restait un troisième groupe qui n'était autre que le territoire rural en dehors des deux villes. On l'appelait Washington County, locution impropre, car elle permettait de confondre cette fraction de comté avec le comté lui-même qui avait la même appellation. L'administration en fut confiée à des commissaires nommés par le Président des États-Unis et connus sous le nom collectif de *Levy-Court*. Aucune représentation n'existait pour cette partie du comté, en sorte que cette Cour remplissait, à divers égards, l'office de conseil sous le contrôle du gouvernement. Elle créait des taxes dans des limites déterminées et en faisait la répartition entre les habitants. Elle était autorisée à entretenir les routes, à les rectifier, à en créer de nouvelles. Elle veillait aux besoins généraux de ce comté rural. Elle était même chargée de faire la répartition de certaines taxes communes aux trois parties du district. L'on peut juger par l'application d'une loi bien postérieure (1864) (1) quelle était alors la proportion relative de ces trois centres. La ville de Washington supportait 12/15 de ces taxes générales, Georgetown 2/15, et le county 1/15. Cette cour avait encore d'autres attributions qu'il est sans intérêt d'analyser ici.

Le comté d'Alexandria jouissait d'avantages analogues à ceux attribués à l'autre comté ; mais, séparé du siège du gouvernement par le Potomac, n'ayant été d'ailleurs accepté pour faire partie du district que par des raisons politiques, sans un intérêt réel pour les services publics, l'on chercha, dès 1805, à le rendre à la Virginie, par voie de rétrocession ; cependant cette proposition, embrassant en même temps tout le territoire du comté de Washington hors des limites de l'enceinte de la ville de ce nom, elle ne

(1) Loi du 8 mars 1864. Voir *Statut. of the U. S.*, vol. XIII, p. 19.

fut point adoptée, et les choses continuèrent à se diriger comme par le passé, mais avec une tendance bien accusée à détacher le comté d'Alexandria lorsque l'occasion s'en présenterait. Cette circonstance s'offrit en 1846, époque à laquelle la rétrocession à la Virginie s'opéra sans difficulté et sans le moindre dommage pour le district (9 juillet 1846) (1).

SECTION V

Suppression du régime des Chartes. — Introduction du suffrage universel.

Ce district, tripartite depuis la séparation du comté d'Alexandria, fonctionnait régulièrement au gré de tous, lorsque le triomphe du gouvernement sur la Sécession donna lieu à des aspirations nouvelles et engendra, pour le district, un système de gouvernement dont la base et l'ordonnance générale étaient très différentes de l'état antérieur. Jusque-là les blancs libres, résidents et payant des taxes, étaient seuls en possession du droit de suffrage dans les élections. Nul n'était admis à la représentation dans les conseils qu'en justifiant d'un droit de propriété sur des immeubles situés dans le district, comme on l'a vu plus haut. Désormais on allait faire monter au niveau de ces citoyens privilégiés, deux catégories de personnes qui devaient grossir de beaucoup le corps électoral et la représentation municipale, à savoir : les citoyens blancs, mâles et résidents, mais non soumis aux taxes, et, d'autre part, les nègres affranchis de l'esclavage, malgré l'abaissement de leur état antérieur et leur profonde ignorance, pour la plupart au moins (2). Pouvait-on, en effet, repousser du scrutin dans le district les blancs non taxés qui dans les états et territoires de l'Union jouissaient de cette faveur? Quant aux nègres, leur droit était affirmé dans les

(1) Voir *The general statutes of the U. S.*, vol. IX. — (2) A cette époque, l'élément noir comptait pour un tiers environ dans la population totale du district.

13e, 14e et 15e amendements à la Constitution. Le Congrès ne pouvait qu'en faire l'application au district même où il siégeait. Satisfaction fut donnée aux uns et aux autres, bien avant la date du dernier de ces amendements, par une loi du 8 janvier 1867, portant que tout individu mâle, âgé de vingt et un ans, né ou naturalisé et domicilié dans le district, à l'exception des pauvres et des incapables, serait admis à voter dans les élections du district de Colombie, sans distinction de race et de couleur, à moins qu'il n'eût été condamné pour crime infamant ou n'eût donné assistance aux insurgés pendant la rébellion. Cette loi ordonnait aux maires et aldermen des deux villes de dresser annuellement une liste des électeurs admissibles comme tels. Une résidence d'un an dans le district et de trois mois dans la section électorale suffisait pour assurer le droit de vote dans cette section (1). Elle fut réduite encore par la loi du 28 mai 1868. Il semblait qu'on tînt à multiplier indéfiniment le nombre des électeurs, abstraction faite des garanties qu'ils devaient offrir à la chose publique. Les censitaires ne voyaient pas sans une vive appréhension s'avancer cette multitude étrangère à toute notion politique, et menaçant de fausser l'esprit public. La fusion des races surtout, semblable à l'eau des fleuves à leur confluent, rencontrait une vive résistance chez les blancs. Aussi fallut-il, là comme ailleurs, user de beaucoup d'énergie pour obliger ces deux courants contraires à un faux semblant d'assimilation. On multiplia les garanties de surveillance, les pénalités ; on ordonna la suppression du mot *white* (blanc) dans toutes les lois et tous les actes concernant le district, et notamment dans les chartes des deux villes (acte du 18 mars 1869). Enfin un acte du Congrès du 31 mai 1870, généralisant ces dispositions et les appliquant à toutes les parties de l'Union, proclama l'admission de tous les citoyens des États-Unis à l'exercice du droit d'élection, sans distinction de race,

(1) Voir *The Statutes at large of the U. S.*, vol XIV, p. 375.

de couleur et de condition antérieure de servitude (1).

Ce n'était point assez de cette assimilation : le Congrès voulut donner au district lui-même une unité de gouvernement qu'il n'avait point encore connue ; nous en parlerons bientôt. Mais auparavant disons, par un sentiment de justice, que c'est à la première période de l'histoire du district et avant l'introduction de la politique nouvelle, qu'il faut rapporter la création et le fonctionnement des principaux établissements d'utilité publique existant aujourd'hui dans le district de Colombie. Voici l'énumération de quelques-uns d'eux : 1° une institution pour les sourds-muets et les aveugles; 2° un asile pour les orphelins; 3° un hôpital pour les femmes malades, surtout celles en couches; 4° des refuges et des secours pour les pauvres; 5° un comité chargé de l'hygiène et de la santé publiques; 6° des écoles de plusieurs degrés; 7° une maison de correction et de réforme pour les jeunes adultes; 8° une administration de police; 9° une prison pour les prévenus, les témoins et un pénitencier; 10° une société dont l'objet était de pourvoir au logement, à la nourriture et à l'instruction des enfants porteurs de journaux, indigents et sans asile; 11° une association de tempérance; 12° tout un service de voirie; 13° l'inspection de la distribution de l'eau et du gaz; 14° d'autres mesures encore ayant en vue la protection des habitants du district contre les fraudes pratiquées par le commerce, principalement en ce qui concernait la livraison et l'expédition des denrées alimentaires, etc. Une pareille administration locale, constamment fidèle à sa tâche, mérite qu'on la salue avant de la voir disparaître et si malheureusement remplacée !

Terminons sur ce point en disant que le Congrès avait, dès le 5 mai 1870 (2), adopté, pour le district de Colombie, une loi d'ordre général déjà en vigueur, à certaines varia-

(1) Voir *The Statutes at large*, vol. XVI, p. 3 et *The revised Statutes of the U. S.*, sect. MMIV. — (2) Voir *The Statutes of the U. S.*, vol. XVI, p. 98. Cet acte a été modifié en partie par un autre acte du congrès du 23 avril 1884, 48e congrès.

tions près, dans les territoires, et destinée à abolir le système des chartes pour les corporations. Cette loi fixe elle-même les conditions moyennant lesquelles, sans autorisation particulière, un nombre limité de personnes réunies dans une même combinaison peuvent, dans le district, s'ériger en corporation, dans un intérêt public ou privé comme personnes civiles. Ces conditions sont variées et mises en rapport avec le but que se proposent les fondateurs de ces entreprises. Moyennant la soumission à ces conditions, nul recours n'est nécessaire à l'autorité législative ou exécutive pour former une corporation. Le droit d'association est ainsi protégé contre l'arbitraire.

Dès que le Congrès augmentait notablement le corps électoral du district, surtout en y introduisant des éléments considérés jusque-là comme hétérogènes, il devenait nécessaire de donner plus d'unité et de force au gouvernement du district. Mais y réussirait-on à l'aide du suffrage universel? Le Congrès voulut le tenter.

CHAPITRE II

GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ÉRIGÉ POUR LE DISTRICT DE COLOMBIE.

Un acte du 21 février 1871 (1) créa de toutes pièces un régime tout nouveau pour le district de Colombie. Il en réunit les trois branches, dont il fit un ensemble en lui donnant un gouvernement dont la forme fut empruntée au gouvernement des territoires, quoique l'objectif de ceux-ci fût d'un ordre plus élevé. Nous allons en retracer les principaux traits. Par cet acte, le Congrès érigea le district en corporation municipale habile à contracter des engagements en retour de ceux qui seraient pris envers lui; à paraître en justice comme demandeur ou défendeur, tout en se renfermant dans les limites tracées par l'acte nouveau et sans jamais transgresser la Constitution des États-Unis.

L'autorité exécutive fut confiée à un gouverneur choisi, pour quatre ans, par le Président des États-Unis, de l'agrément du Sénat. Nul ne pouvait exercer cette fonction, à moins d'être citoyen des États-Unis, d'avoir résidé dans le district douze mois avant sa nomination et de réunir les conditions imposées aux électeurs. Ses prérogatives consistaient à accorder des grâces et des sursis pour offenses commises contre les ordonnances et les règlements du conseil municipal, qualifié *legislative assembly;* à délivrer des commissions, c'est-à-dire des actes d'investiture à tous les fonctionnaires du district. Il fut surtout chargé du soin de faire exécuter les lois et les ordonnances du district. Il eut un droit de véto sur les résolutions de l'Assemblée législa-

(1) Voir *The Statutes at large of the U. S.*, 41e congrès, session 3, ch. LXII, 1871.

tive; mais ce véto n'était que suspensif, sujet à être annulé par une deuxième délibération confirmative de la première et prise à la majorité des deux tiers des membres élus des deux chambres. Auprès du gouverneur fut placé un secrétaire réunissant les mêmes garanties et nommé pour le même temps par le Président. Il reçut une partie des attributions du pouvoir exécutif, avec mission de les exercer toutes en cas d'empêchement du gouverneur.

Cet acte créa en même temps une Assemblée législative consistant en une chambre qualifiée Conseil, et une autre dite des délégués. Le Conseil fut composé de onze membres à la nomination du Président des États-Unis, de l'agrément du Sénat, pour une durée de deux années. La répartition des choix devait se faire ainsi : deux dans le comté rural, deux dans Georgetown, et les autres dans la cité de Washington. La Chambre des délégués fut composée de vingt-deux membres à élire par les trois circonscriptions du district, au prorata de leur population respective. Leur mandat n'avait qu'une année de durée; chacun d'eux le tenait du suffrage universel, dans la section à laquelle il appartenait. Les sessions de l'Assemblée devaient être annuelles et ne pas dépasser soixante jours chacune. Pouvoir lui fut donné de diviser le comté rural (Washington County, étranger aux deux villes), en trois townships au plus, et de créer, pour ces petits centres administratifs, des fonctionnaires dont l'Assemblée décrirait les attributions et qui seraient élus par le peuple de ces circonscriptions nouvelles. Ces townships, créées depuis, s'appellent : Unionship, Tonnellytown et Brightwood (1).

Il semblait qu'on tînt à multiplier indéfiniment le nombre des électeurs, tant les facilités étaient grandes d'acquérir ce privilège. On fermait les yeux sur le danger que ferait courir ce relâchement des vrais principes. En effet, il suffisait, pour jouir du droit de vote dans les élections, d'être citoyen des États-Unis et âgé de vingt-un ans.

(1) Voir *Act of Congress*, june 7, 1878, ch. CLVII, p. 100.

Pour la première élection à faire, la loi ne demandait qu'un séjour préalable de trois mois dans le district et de trente jours dans la section où le vote serait donné. Pour les élections subséquentes, douze mois de résidence étaient exigés. La prudence aurait conseillé, pour la première élection au moins, qui était une grande épreuve, un temps plus long de séjour. Il en fut autrement, comme si l'expérience faite par quelques États ne suffisait point pour éclairer le Congrès, et comme si l'élément nègre, encore à l'état abrupte, n'était pas plein de dangers! La formule du serment à prêter par les membres de l'Assemblée est caractéristique des mœurs politiques du temps. En voici le texte, conforme d'ailleurs à celui exigé dans bon nombre d'États : « Je promets, par serment solennel, de maintenir la Constitution des États-Unis, et de remplir en conscience les devoirs de la fonction que je vais exercer, affirmant que je n'ai, ni sciemment ni intentionnellement, payé ni contribué à payer quoi que ce soit, ni fait aucune promesse pour corrompre, directement ou indirectement, aucun électeur qui aurait voté pour le succès de mon élection, et que je n'ai accepté, pas plus que je n'accepterai, directement ou indirectement, aucune somme ou valeur pour tout vote ou toute influence que je pourrais donner ou refuser à des bills ou résolutions, ou à des allocations de fonds, ou pour tout autre acte de ma fonction officielle » (Sect. 9). Que pouvait-on faire de plus pour sonder tous les replis de la conscience? Et cependant, tant sont vaines ces formules, que, tout à fait inutiles à l'égard des honnêtes gens, elles ne servent pas de frein aux autres.

L'initiative des résolutions du Conseil fut attribuée à l'une et à l'autre chambre, avec réserve pour chacune d'elles de modifier, même de rejeter les bills acceptés par l'autre.

Les pouvoirs de l'Assemblée furent déclarés s'étendre à tous sujets de législation municipale régulière, applicable au district, pourvu que rien ne s'y trouvât de contraire à la Constitution des États-Unis, et qu'on se renfermât dans les

limites imposées aux États par la sect. 10 de l'art. 1er de cette Constitution. Tous les actes émanés de cette Assemblée restèrent exposés aux modifications, même au rejet, que le Congrès jugerait utile.

Les matières d'impôt et de crédit attirèrent surtout l'attention et donnèrent lieu à des dispositions particulières qui avaient beaucoup d'analogie avec celles qu'on rencontre dans les constitutions de quelques États. Ainsi : 1° défense fut faite à l'Assemblée d'engager le crédit ou les finances du district en faveur de qui que ce fût, même pour une entreprise d'utilité publique (sect. 16); 2° aucune allocation dépassant les limites du budget ordinaire, ou portant la dette totale du district au delà de 5 p. 100 de la valeur de la propriété sujette à l'impôt, n'était déclarée valable qu'autant que les excédents, votés à la majorité des deux tiers des membres de chaque chambre, recevraient ensuite la sanction du peuple. Cette sanction était mise à l'abri de toute surprise. D'une part, la loi d'exception devait proposer la levée d'une taxe à établir pour le payement annuel des intérêts de cette dette, taxe qui ne pouvait être annulée tant que la cause n'en serait point éteinte. D'autre part, la loi ordonna que le peuple fût prévenu de ce projet par une insertion mise trois mois d'avance dans deux journaux au moins du district, et indiquant que cette loi lui serait soumise dans le meeting annuel consacré à l'élection des membres de la deuxième chambre (sect. 14); 3° aucun emprunt ne pouvait être contracté, aucune émission de bons faite qu'après une autorisation spéciale de l'Assemblée, et après la sanction populaire donnée, comme on vient de le voir (sect. 20); 4° aucune propriété ne pouvait être grevée pour une seule année, d'une taxe dépassant 2 p. 100 de sa valeur réelle. Cependant des taxes spéciales étaient autorisées dans le but d'améliorer certains quartiers (sect. 20); 5° la portion du territoire du district en dehors de Washington et Georgetown ne pouvait être taxée pour dépenses d'une nature purement locale devant profiter exclusivement à ces deux cités (sect. 21).

Le district, comme tous les territoires, devait avoir auprès du gouvernement un défenseur de ses propres intérêts. On l'autorisa donc à élire un délégué qui aurait cette mission spéciale dans la Chambre des représentants au Congrès, où il ferait partie du comité chargé de l'étude et de la préparation des affaires du district (sect. 34).

Les cours de justice furent maintenues telles qu'elles existaient, avec réserve au Congrès de les modifier ou supprimer quand il le jugerait utile. Mais à l'Assemblée du district fut attribué le pouvoir de nommer autant de juges de paix qu'elle le croirait utile et de définir leur juridiction et les devoirs de leur charge. Toutefois, il était interdit à ces magistrats de connaître des litiges touchant la propriété foncière (sect. 24).

L'acte présentement analysé créa, outre un comité de salubrité (*board of health*), un autre comité dit des travaux publics (*public works*). Ce dernier comité, composé de quatre citoyens dont un ingénieur civil, était à la nomination du Président, de l'avis du Sénat. La présidence en fut donnée au gouverneur du district. La loi voulut que les membres de ce comité fussent citoyens et résidents du district, pris l'un à Washington, un autre à Georgetown, et le troisième en dehors de ces deux villes. Ses attributions étaient très importantes en ce qui concernait, non seulement les règlements de la voirie, mais encore l'emploi de toutes les sommes allouées par le Congrès et par l'Assemblée pour l'amélioration des voies publiques. De plus, ce comité reçut le pouvoir de faire des règlements concernant des constructions particulières à édifier dans le district, mais sous le contrôle de l'assemblée locale. L'ensemble de ces pouvoirs et de ceux du *board of health* était, en réalité, un démembrement notable des fonctions de l'Assemblée, comme si l'on eût eu déjà le pressentiment du désordre qu'engendrerait le gouvernement nouveau.

Nous négligeons d'autres dispositions de détail qu'on retrouve dans les lois constitutives des territoires, quoique, à vrai dire, il n'y ait point d'analogie à établir entre eux et

le district de Colombie, ainsi qu'on va le voir. D'abord les mots Assemblée législative, souvent employés pour qualifier les deux branches du Conseil du district, étaient appliqués improprement; ils n'expriment que l'idée d'un conseil municipal divisé en deux sections, tandis que les mêmes expressions servent à désigner les législatures des territoires, dont les pouvoirs sont autres et plus élevés que ceux du Conseil du district, en ce qu'ils embrassent un horizon beaucoup plus étendu. Les territoires sont appelés à devenir des États. Le district de Colombie, au contraire, ne peut jamais aspirer à cette transformation supérieure.

Dès que le territoire est accepté comme État, son nouveau titre lui confère le domaine éminent sur l'ensemble des terres de sa circonscription, à l'exception de celles réservées aux États-Unis; tandis que le district de Colombie ne pouvant jamais changer de condition politique, ses habitants ne sont et ne seront jamais que les sujets du gouvernement général, seul maître de ce territoire.

Conformément aux prescriptions de la loi de 1871, le Président des États-Unis fit choix d'un gouverneur et des membres qui devaient composer la première branche du Conseil du district. Le gouverneur, à son tour, convoqua le corps électoral par sections, et du scrutin donné dans chacune d'elles sortirent les membres appelés à former la deuxième Chambre. Les électeurs, étrangers jusque-là à ces opérations, furent la dupe de politiciens de bas étage qui firent l'assaut du gouvernement nouveau et réussirent à s'y introduire. Bientôt leur présence s'y fit sentir par une série d'entreprises qui, sous prétexte d'agrandissement et d'embellissement de la capitale, n'étaient autres que des voies ouvertes à la spoliation. Il n'apparaît point que les membres du Conseil aient été l'objet de choix plus heureux par le gouvernement que ceux faits par le peuple; car ils ont leur part de responsabilité dans les désordres qui furent successivement dévoilés. Dès la deuxième année de ce nouveau gouvernement, le Congrès crut devoir refréner les déplorables pratiques de ces parlementaires au petit pied,

qui ne cherchaient que les occasions de détourner à leur profit le crédit et les ressources du district. Cette assemblée avait passé deux actes, dont l'un autorisait une émission de bons pour 4 millions de dollars ayant en vue, disait-on, des réparations et améliorations à faire exécuter dans la ville de Washington; l'autre créait des taxes destinées à payer les intérêts de cet emprunt. Ces actes étaient un véritable abus de mandat, car rien ne démontrait la nécessité des mesures proposées. Le Congrès les annula. Mais ne voulant point laisser en souffrance les besoins du service, il autorisa une émission de bons pour 1,150,000 dollars, dont le produit servirait à éteindre la dette flottante de Washington, et un déficit important dans un fonds de garantie à la charge du district. Des taxes, destinées à l'amortissement de cette dette, furent assises de manière à faire supporter par la ville de Washington la part qui lui incombait particulièrement, et par le district entier tout le surplus du passif dans les proportions relatives déjà déterminées. Ces taxes devaient être combinées de telle sorte que, réparties sur quinze ans au moins et trente ans au plus, elles pussent suffire tout à la fois au payement des intérêts annuels de cette dette et à l'amortissement graduel du capital (1).

Ce frein mis par le Congrès à la cupidité des hommes de ce gouvernement local, et cet essai de moralisation n'arrêtèrent point leurs entreprises spoliatrices. Ils firent un trafic des emplois, qu'ils multiplièrent démesurément; ils en exagérèrent les émoluments. Ils recoururent, en un mot, à tous les stratagèmes propres à mettre en défaut la vigilance du gouvernement. Ils se divisèrent en partis violents. Des scènes tumultueuses vinrent troubler les séances de cette assemblée, et il devint évident pour tous qu'il fallait mettre un terme à cet état désordonné que l'action régulière de la loi ne suffisait plus à réprimer. Tel fut le but que se proposa un acte du 20 juin 1874 (2).

(1) Voir *The Statutes at large of the U. S.*, 42e congrès, 2e session, ch. CXLII, 1872, p. 86. — (2) Voir *The Statutes at large of the U. S.*, 43e congrès, 1re session, ch. CCCXXXVII, 1874, p. 116.

CHAPITRE III

SUPPRESSION DU RÉGIME REPRÉSENTATIF.

Par cet acte, le Congrès ordonna en effet la suppression de cette forme de gouvernement municipal et la révocation de tous ses organes d'ordre législatif et exécutif. Il supprima même la fonction du délégué à la Chambre des représentants au Congrès. Il remplaça ce gouvernement par une commission de trois membres à nommer par le Président des États-Unis, de l'agrément du Sénat. Cette commission fut investie de tous les pouvoirs conférés précédemment au gouverneur et au comité des travaux publics, mais avec des restrictions commandées par une expérience chèrement acquise. Elle fut autorisée à abolir les fonctions qu'elle jugerait inutiles, à en réunir plusieurs dans une seule main, à réduire le nombre des employés, à faire toutes révocations, à nommer aux emplois légalement autorisés, à réduire de 20 p. 100 les émoluments de tous les fonctionnaires du district autres que les instituteurs et les individus employés dans le service des incendies. Cette énumération de quelques-unes des réformes à faire montre les principales sources de dilapidation de la fortune publique et la démoralisation de tout le personnel de ce gouvernement local. Les commissaires, à raison de l'importance de leurs attributions, furent soumis tout à la fois au serment ordinaire et à un cautionnement de 50,000 dollars à fournir par chacun d'eux. Leurs émoluments individuels furent fixés à 5,000 dollars annuellement. La loi attacha à cette commission un officier du corps des ingénieurs de l'armée, chargé plus particulièrement de la surveillance des travaux publics et de l'impulsion à y donner sous la direction des commissaires.

Toutefois le Congrès ne pouvait laisser à ceux-ci la fixation arbitraire de l'impôt territorial; il en posa lui-même la base pour une année finissant en juin 1875. La répartition ne pouvait être uniforme, eu égard à l'inégalité des conditions des trois fractious du territoire du district. Une application en fut faite d'après des principes d'équité. Ainsi les immeubles de la ville de Washington eurent à supporter 3 p. 100 de leur valeur imposable, ceux de Georgetown 2 p. 100, et le territoire en dehors de ces deux villes 2 p. 100. Le produit de ces taxes devait recevoir une destination fixée par l'acte même. C'est ainsi qu'on l'appliqua à rembourser aux États-Unis les sommes avancées par ce gouvernement pour le district, puis à couvrir des déficits, et enfin à éteindre d'autres engagements antérieurs pris conformément à la loi. La comptabilité fut soumise à l'examen sévère du Contrôleur du Trésor des États-Unis. On maintint l'emprunt de 1,150,000 dollars autorisé par la loi de 1872, pour la portion seulement qui en avait été réalisée, à la condition d'en faire l'emploi ordonné. Une émission nouvelle de bons, garantie par les États-Unis, fut autorisée, à l'intérêt de 3,65 p. 100, mais avec affectation du produit à l'extinction de tous engagements antérieurs du district légalement reconnus.

Nous ne dirons rien de plus de ce gouvernement transitoire, préparatoire à des institutions qui réclamèrent une élaboration très sérieuse. Aussi l'acte de 1874 ordonna-t-il la formation d'une commission spéciale, composée de deux sénateurs et de deux membres de la Chambre des représentants au Congrès, à élire par les présidents de ces deux assemblées respectivement. Cette commission reçut pour mission de préparer une nouvelle forme de gouvernement permanent pour le district de Colombie, et de soumettre au Congrès un projet de résolution sur lequel il aurait à statuer. Le projet devrait être accompagné d'un état de dépenses propres au nouveau gouvernement, y compris les intérêts de la dette du district, avec l'indication de la proportion relative de ces dépenses à supporter par les États-Unis.

Le district de Colombie étant tout à la fois le siège du gouvernement de l'Union nécessitant des charges particulières, et un centre d'intérêts municipaux, il y avait lieu de distinguer dans quelles circonstances et dans quelles proportions les habitants du district devaient contribuer au payement des charges locales. Tel était l'objectif signalé à la commission. Ce n'est pas que déjà ce point ne fût réglé par les lois budgétaires des années précédentes; mais il s'agissait ici d'un ordre de choses nouveau; il y avait lieu d'y pourvoir.

La commission se mit à l'œuvre. Elle eut à rechercher, dès l'abord, quelles modifications pourraient être apportées à la composition du corps électoral, afin d'éviter le retour des choix qui avaient vicié la représentation dans la deuxième chambre législative. Pouvait-on retourner en arrière et n'appeler à l'élection que ceux des citoyens qui, par les taxes qu'ils avaient à supporter, étaient les plus intéressés à la bonne gestion de la fortune du district? Ce serait reprendre à peu près le système des chartes qu'on avait abandonné pour entrer plus avant dans la voie démocratique. La comparaison de ce système avec celui adopté en 1871 était assurément à l'avantage du premier, mais comment pouvait-on enlever leurs droits politiques à ceux qui en avaient déjà joui? La condition anormale du district venait elle-même accroître les difficultés bien loin de les aplanir. La suprématie du gouvernement des États-Unis sur le district faisait toujours de celui-ci un vassal, condamné à la plus complète soumission, n'ayant point, à proprement parler, d'indépendance assurée. Une représentation législative locale dans ces conditions n'était ni digne ni praticable, même réduite aux proportions d'intérêts locaux qui pouvaient entrer en antagonisme avec les prétentions du gouvernement général. Ces considérations et d'autres encore rendaient la commission d'enquête très perplexe. Ses hésitations durèrent près de quatre années. Finalement, plutôt que de rétablir le régime censitaire, c'est-à-dire l'inégalité dans les aptitudes politiques, la commission

fit table rase en rejetant la participation de tous les citoyens résidents du district, sans distinction, à la gestion de leurs affaires municipales. Elle préféra ainsi faire peser sur tous un niveau d'abaissement humiliant pour les hommes éclairés, dont on arrivait à faire des ilotes par une application irréfléchie du principe d'égalité absolue, devenue insoutenable par son exagération même. La commission proposa, en conséquence, l'établissement pour le district d'un gouvernement purement autoritaire, modelé sur celui qui ne fonctionnait alors qu'à titre provisoire.

Mais, avant d'entrer dans les détails de ce gouvernement en projet, disons que le Congrès, mettant à profit les délais d'attente des résolutions de la commission parlementaire, prit successivement quelques mesures qui s'imposèrent au gouvernement transitoire et devaient faire loi pour l'avenir. Encore sous l'impression des désordres financiers de l'administration municipale, due au régime électoral, le Congrès, par une résolution conjointe (*joint resolution*) du 14 mars 1876 (1) fit défense d'augmenter la dette du district de Colombie, et ordonna que toute personne, fonctionnaire ou autre, qui sciemment violerait cette prohibition, serait considérée comme coupable d'un crime qualifié *high misdemeanor*, et à ce titre, passible d'un emprisonnement qui ne s'étendrait pas au delà de dix ans, et d'une amende qui pourrait s'élever à 10,000 dollars sans excéder ce chiffre. Cette disposition a été reproduite ainsi qu'on le verra bientôt.

Le gouvernement tombé avait fait abus d'une taxe imposée aux licences nécessaires pour l'exercice de certains commerces dans le district. Elle fut supprimée par un acte du 12 juillet 1876 (2). Le même acte fixa la base de l'établissement des taxes à percevoir annuellement dans le district. Elle fut portée à 1 dollar 50 p. 100 de la valeur imposable des biens personnels et réels. L'année suivante cette base fut abaissée de 25 cents sur les terres destinées

(1) Voir 44e congrès, session 1re, 4e résolution, p. 211. — (2) Voir 44e congrès, session 1re, ch. CLXXX, p. 88.

uniquement à l'agriculture en dehors des deux villes. Elle resta la même pour toutes autres valeurs dans le district (acte du 3 mars 1877 [44e Congrès, sess. 2, ch. CXVII, p. 196]).

Nous négligeons divers actes qui ne touchent point à l'organisation générale du district. Le 7 juin 1878 (1), on était à la veille de la refonte du gouvernement. Le Congrès, voulant modifier profondément le personnel des fonctionnaires, autorisa le Président des États-Unis à nommer, de l'agrément du Sénat, quinze juges de paix dans le district, dont deux pour Georgetown, un pour Tonnellytown, un pour Brightwood, et les dix autres pour Washington-City. La durée de leurs fonctions fut fixée à quatre ans. On les déclara révocables, mais pour causes justifiées. Les juges de paix alors en exercice devaient cesser leurs fonctions trente jours après l'approbation de cet acte. D'un autre côté, la Cour suprême du district reçut le pouvoir de nommer vingt constables pour remplacer ceux alors en fonctions. Toutes les dispositions concernant les juges de paix leur furent appliquées, sauf la révocation réservée à la cour qui les nommerait. Ces deux classes de fonctionaires furent soumises à des garanties pécuniaires dont le montant et la forme de réalisation furent laissées à l'arbitrage de la Cour suprême. Le Président des États-Unis fut même autorisé à nommer autant de *Commissaries of deeds* des États-Unis qu'il jugerait nécessaire pour donner l'authenticité aux actes translatifs de propriété immobilière dans le district de Colombie, administrer les serments et recevoir des dispositions ayant trait à des affaires litigieuses pendantes devant les cours du district. La même autorisation s'appliquait à la nomination des notaires dont le ministère serait nécessaire.

Ces changements étaient un acheminement à la mise en œuvre du gouvernement qui allait être proclamé le lendemain.

(1) *Act of* 45th *congress*, sess. 2, ch. CLXII, p. 100.

CHAPITRE IV

GOUVERNEMENT AUTORITAIRE.

Le 11 juin 1878, le Congrès, adoptant la proposition de sa commission parlementaire, ordonna à nouveau le gouvernement du district par un acte dont nous allons rapporter quelques dispositions, la plupart plutôt réglementaires qu'organiques (1).

La section Ire porte que le district de Colombie continuera à rester corporation municipale représentée par trois commissaires, dont deux de l'ordre civil et le troisième de l'ordre militaire. Les deux premiers sont nommés pour trois ans par le Président avec l'agrément du Sénat. Ils doivent être citoyens des États-Unis ayant résidé dans le district pendant les trois années qui précéderont immédiatement leur nomination. Quant au troisième, il appartient au corps des ingénieurs de l'armée, avec un grade supérieur à celui de capitaine. Cet officier ne cesse point d'appartenir à son corps ; il n'est considéré que comme détaché provisoirement pour exercer une fonction analogue à celle d'ingénieur, et nulle autre dans la commission. Cette fois l'ingénieur militaire n'est plus subordonné aux instructions des commissaires ainsi que le prescrivait l'acte de 1874. Il marche au contraire de pair avec eux et fait partie intégrante de la commission. Celle-ci est autorisée à faire choix annuellement dans son sein d'un président. Avant d'entrer en fonctions, les trois membres sont astreints à prêter serment à la Constitution des États-Unis, indépendamment du serment inhérent à leur emploi. Les deux commissaires civils ont à fournir chacun un cautionnement

(1) Voir *The Statutes of the U. S.*, 45e congrès, 2e session, ch. CLXXX, 1878, p. 102.

de 50.000 dollars pour garantie de leur gestion. Leur rémunération annuelle est fixée pour chacun d'eux à 5,000 dollars. Quant au commissaire militaire, il n'a d'autre rémunération que celle de son grade dans l'armée, avec dispense de caution.

Ces commissaires reçurent des pouvoirs analogues, à quelques exceptions près, à ceux attribués aux commissaires créés par l'acte de 1874 et qui allaient cesser leurs fonctions. Ils furent mis en possession de toutes les propriétés et valeurs appartenant à la corporation, et chargés, à ce titre, d'appliquer les taxes et autres revenus du district au payement des dépenses courantes, au maintien des écoles, au service des incendies et à la police. Défense leur fut faite : 1° de contracter aucun engagement autre que ceux autorisés par l'acte présentement analysé, et sauf approbation du Congrès; 2° de disposer par avance des taxes publiques, par voie d'aliénation ou de dation en garantie d'avances reçues sur ces taxes.

La commission reçut l'ordre de préparer annuellement le tableau des dépenses probables à faire dans l'étendue du district, et de le soumettre au Secrétaire du Trésor des États-Unis, qui fut autorisé à y apporter tels changements et réductions qu'il jugerait utiles. Un état détaillé des modifications proposées par lui serait mis en regard des articles du projet des commissaires, et l'un et l'autre seraient adressés au Congrès dans la session la plus prochaine, pour le mettre à même de statuer, par détail, sur le mérite des propositions respectives soumises à ses résolutions. Après la fixation définitive de ces propositions de dépenses, le Congrès en mettrait la moitié à la charge des États-Unis; l'autre moitié, restant au compte du district, serait payée à l'aide de taxes à percevoir sur les valeurs imposables dans le district, à l'exception de celles appartenant aux États-Unis et au district lui-même, en tant que corporation. Toutefois on limita la taxe à imposer aux habitants à 1 et demi p. 100 de la valeur de la propriété immobilière et des capitaux qui ne seraient point sujets à d'autres charges

publiques. Cependant, ici encore une distinction fut faite en faveur des immeubles affectés à l'agriculture et situés dans le district, en dehors des villes de Washington et de Georgetown. Pour ceux-ci la taxe ne pouvait dépasser 1 p. 100 (Sect. 3).

L'acte présentement analysé prononça l'abolition de quelques corporations ou comités auxquels trop d'importance avait été donnée. C'est ainsi que furent supprimés les comités d'écoles, les commissaires des fonds d'amortissement de la dette publique, et le comité de la salubrité. Les commissaires nouveaux centralisèrent dans leurs mains ces attributions diverses pour les exercer avec l'aide d'auxiliaires, conformément aux dispositions de cette loi. Du reste les commissaires furent tenus de dresser chaque année, pour être soumis au Congrès au début de sa session, un projet des lois nouvelles à faire, ou des amendements à apporter aux lois existantes pour le district, de manière à améliorer successivement le système du gouvernement. A ce travail serait joint un état détaillé de toutes les opérations faites par les commisaires pendant l'année précédente, moyen efficace de contrôle pour le Congrès, qui restait l'arbitre final des destinées de ce petit peuple. Comme dernière preuve de sa sollicitude, le Congrès fit défense expresse d'accroître la dette du district au delà de 200,000 dollars, dont l'emprunt fut autorisé par cet acte, sous peine, pour ceux qui tenteraient de transgresser cette disposition d'être considérés comme criminels et passibles d'une pénalité corporelle et pécuniaire, l'une emportant une détention qui n'excéderait pas dix années, et l'autre une amende qui ne s'élèverait pas à plus de 10,000 dollars. La gravité de ces peines montre, une fois de plus, la sévérité qu'appelaient les abus commis effrontément par les élus du suffrage universel.

Du reste, les commissaires du district ont en 1887 (1) reçu des pouvoirs supplémentaires d'une réelle importance.

(1) Acte du 26 octobre 1887, 49e cong., sess. 2, ch. XLIX, p. 368.

Il s'agit de pouvoirs de police assez étendus qu'ils ont à exercer dans tout le district : à eux il appartient de régler ce cervice comme ils l'entendent. Le Congrès n'en conserve pas moins sa haute tutelle, qu'il exerce par un de ses comités permanents appelé comité pour le district de Colombie. A ce comité aboutissent toutes les affaires ; il les traite préparatoirement, et sur son rapport, il est statué définitivement par le Congrès.

Cependant, n'était-ce point aller trop loin que de refuser une représentation quelconque aux habitants du district, surtout aux citoyens soumis aux taxes et qui seuls supportaient tout le poids des dilapidations du gouvernement créé en 1871 ? Pourquoi, par un entraînement irréfléchi pour la cause des noirs, s'être empressé d'abolir le régime des chartes qui abritait la fortune des habitants ? Pourquoi avoir substitué instantanément au suffrage restreint le suffrage universel, qui sema tant de ruines dans le district et y amena un état pire que celui antérieur, c'est-à-dire une domination absolue ne supportant ni contrôle ni discussion ? Par suite du nouvel état de choses, les citoyens du district de Colombie sont, parmi les 60,000,000 d'Américains du Nord, les seuls soumis à une tutelle perpétuelle. Ils ne sont citoyens que de nom, mieux vaudrait dire des ilotes. On pourrait les qualifier *sleeping citizens*, car ils sont tenus dans l'immobilité au milieu de la fiévreuse agitation des partis qui, à côté d'eux, sous leurs yeux, se disputent le pouvoir et la fortune publique ! Combien est plus favorisé le nègre, citoyen des États-Unis, habitant d'un État voisin et sur la limite frontière du district ! Il a droit de voter dans toutes les élections ; rien ne s'oppose à son élévation aux postes les plus importants du gouvernement.

Nous pensons que le Congrès n'a pas suffisamment mis à l'épreuve sa fertilité d'invention, puisqu'il n'a rien trouvé qui pût concilier les droits incontestables des habitants du district avec son indépendance propre. Tant que cette solution ne sera point trouvée, l'état de choses actuel sera l'objet d'amères récriminations qu'attisera sans cesse le

spectacle du mouvement démocratique pratiqué partout ailleurs sur le vaste territoire de l'Union.

Néanmoins les premiers commissaires appelés à administrer ce district, ayant été heureusement choisis, prirent à tâche de se montrer supérieurs à la forme de ce gouvernement. Leur administration fut paternelle, conforme aux lois, économe et très soucieuse du mandat qui leur était confié. Les contribuables y applaudirent comme à une délivrance ; car c'était pour eux la fin d'une ère de spoliation qui leur permettait de laisser sommeiller leurs prétentions politiques. Mais cette résignation n'était point du goût des politiciens et de cette foule inconsciente qu'ils traînent à leur suite et que par antiphrase on nomme le peuple. A propos de la réunion des conventions préparatoires à l'élection présidentielle de 1884, ces gens s'assemblèrent en réunion primaire irrégulière dans le but d'envoyer à l'une ou l'autre de ces Conventions des délégués qui y exposeraient les doléances des citoyens du district, et réclameraient une place sur la plateforme des revendications à faire devant le nouveau Congrès. Mais ces séances devant être très passionnées, les contribuables ne voulurent y prendre aucune part. Ce fut un sage parti. Elles se signalèrent par la confusion qui y règna, par les violences que bon nombre d'assistants exercèrent les uns sur les autres. On compta des morts et des blessés. Cette pratique des droits du citoyen n'était point édifiante ; elle ne pouvait modifier les idées du Congrès sur la prétendue aptitude de cette population, dans ses rangs inférieurs au moins. Aussi rien ne fut changé au gouvernement nouveau, qui continue de fonctionner sans encombre sous l'œil vigilant des comités des deux Chambres du Congrès particulièrement chargés des affaires du district.

La justice est administrée dans le district aujourd'hui par une Cour suprême, composée de cinq juges et d'un président. Chacun de ces juges, séparément des autres, forme une cour de sessions ; et quand il y a appel d'une de ces cours devant la Cour suprême, le juge dont la sen-

tence est l'objet de l'appel ou du recours ne prend aucune part au jugement. On peut dans certains cas faire appel devant la Cour suprême des États-Unis du jugement de la Cour suprême du district; nous en parlerons lorsque nous traiterons du système judiciaire aux États-Unis (1). Indépendamment de ces cours, le district a encore une cour de police, et des juges de paix, dont l'un ou l'autre, éventuellement, remplace le juge de police empêché, des constables, des *commissaries of deeds*, des notaires, etc. Sous ce rapport ils rentrent dans le cadre de l'organisation territoriale dont nous parlerons plus tard.

Depuis l'organisation de 1878, les pouvoirs des commissaires ont été notablement augmentés par le fonctionnement de divers services, afin de donner une impulsion plus profitable à la chose publique. On remarque des écoles publiques, un service complet pour prévenir et éteindre les incendies, un bureau de police et un bureau affecté à la santé publique, des bureaux préposés aux réformes à opérer, des prisons, et un service pour les aliénés, et d'autres encore préposés au soulagement des infortunes, sous diverses dénominations (2). C'est un ensemble complet de grand gouvernement auquel il ne manque que la participation du peuple, et dont il profite néanmoins, sous une meilleure direction.

(1) Notons en passant qu'un acte du 16 juin 1880 a attribué à la *court of claims* la connaissance de certains litiges dans lesquels le district serait intéressé par suite de contrats passés avec des entrepreneurs et autres. Voir *The Statutes of the U. S.*, 1880, ch. CCXLIII, p. 285. — (2) 49e congrès, sess. 2, ch. CCCLXXXIX, p. 574 et suiv., 1887.

LIVRE SEPTIÈME

Des territoires (1).

CHAPITRE PREMIER

ESQUISSE GÉNÉRALE DE LA FORMATION DES TERRITOIRES DES ÉTATS-UNIS.

Dans son acception générale, le mot *territoire* indique l'idée d'une étendue de terre dépendant d'un royaume, d'une république, etc. Il n'apporte à l'esprit qu'un objet matériel. Le même fait a lieu aux États-Unis; mais là, il a en outre une signification plus élevée, car il qualifie un des organes politiques préparateurs à la condition d'État. En effet, lorsque des terres publiques, situées hors de la circonscription d'un État ou d'un territoire déjà formé, ont été occupées par des settlers (pionniers) en nombre assez compacte, et répandus sur des espaces étendus, rapprochés les uns des autres, le Congrès est sollicité d'organiser cette petite colonie, et de l'incorporer, en lui donnant un gouvernement temporaire, qu'on appelle territoire. L'acte qui doit créer cet organisme nouveau émane du Congrès; on le qualifie acte d'incorporation, car il donne naissance à un membre de plus dans la société politique américaine. Le mot territoire se trouve ainsi embrasser la double idée de la circonscription des terres sur lesquelles se fonde le nouvel établissement, et de la population qui y réside. C'est, en un mot, un corps politique d'une nature particulière, ne devant avoir qu'une existence passagère, comme la minorité à laquelle succédera la majorité. On comprend

(1) Voir sur le sujet des territoires, *The revised Statutes of the U. S.*, tit. XXIII.

que l'initiation à la vie politique de ces éléments peu homogènes soit indispensable pour qu'ils ne portent aucun trouble dans l'économie générale des institutions de l'Union. Une tutelle sagement ordonnée doit les préparer utilement à l'exercice du *self government*. Un État américain, de nos jours, ne naît donc point d'emblée à une existence indépendante ; il lui faut germer dans la condition du territoire, jusqu'à ce qu'il arrive à maturité et ait assez de population pour pouvoir être élevé à la dignité d'État et admis par le Congrès dans le giron de l'Union.

Les treize États fondateurs ne traversèrent point cette période d'épreuve. Façonnés qu'ils étaient depuis longtemps au gouvernement parlementaire, ils n'eurent qu'à continuer leur œuvre, en l'améliorant, prêts à servir d'éducateurs aux groupes d'émigrants qui viendraient peupler les terres libres du domaine public. Quelques-uns d'eux, on l'a vu, furent obligés de se dédoubler. Ils donnèrent naissance à d'autres États qui furent admis, les uns, après l'épreuve de la condition de territoire, comme le Maine, tandis que les plus anciens en furent dispensés.

Relativement aux groupes des populations établies sur le vaste territoire au nord-ouest de l'Ohio, leur organisation a eu lieu par application des règles de gouvernement posées dans la célèbre ordonnance de 1787, analysée plus haut, ordonnance qui, dans son ensemble, présentait de sérieuses garanties.

En ce qui concerne les territoires organisés sur d'autres parties du domaine public, les uns sont déjà admis comme États, les autres sont en cours de développement et le Congrès, sans rien diminuer de la force des principes fondamentaux consacrés par l'ordonnance de 1787, applicable à tous les territoires sans distinction, s'est départi graduellement de quelques-unes des garanties formulées dans cet acte important. Nous signalerons un peu plus loin ces déviations.

Les territoires gravitant aujourd'hui vers la condition d'État, sont au nombre de cinq, savoir : Arizona, New-

Mexico, Utah, Idaho et Wyoming. En 1888, il y avait trois territoires en plus : Dakota, Washington et Montana, mais en 1889 ils ont été élevés à la dignité d'État et enveloppés dans l'Union. Le Dakota fut divisé en deux États distincts, en sorte que quatre États succédèrent à trois territoires, et cest ainsi qu'il ne reste plus que cinq territoires en voie de développement. Les actes qui ont incorporé les territoires ont réservé au Congrès le pouvoir d'y faire des retranchements, vu leur immense étendue, pour, avec les portions retranchées, en agrandir d'autres, suivant qu'il le jugerait utile à la chose publique. D'un autre côté, il est de principe que les Indiens qui ont l'habitude de se mouvoir dans une grande étendue de pays, ou qui sont établis d'une manière fixe, et les terres qui leur appartiennent, échappent à l'action du gouvernement local et restent soumis au gouvernement de l'Union.

Les territoires actuels et ceux qui pourront être organisés par la suite, étant une création de l'Union, faite et dirigée en vue de l'accroissement du nombre de ses membres, toutes les dépenses qu'entraînent ces organisations sont à la charge des États-Unis, mais dans des proportions arrêtées annuellement par le Congrès seul. Cette charge ne cesse que lorsque ce corps politique juge à propos d'élever le territoire au rang d'État. L'indépendance d'action, dont jouit l'État nouvellement admis, le rend passible des charges qui lui sont particulières, non moins que de sa part contributoire aux dépenses de l'Union dont il devient membre.

Lorsque le Congrès est saisi d'une demande de formation de territoire, la Chambre, appelée à en connaître en premier lieu, confie l'examen de cette affaire à un comité spécial qui, après enquête et délibération, fait un rapport sur lequel il est statué pour ou contre l'acceptation. En cas d'affirmation, l'autre Chambre décide à son tour, et, si elle donne son adhésion, la loi passe ; on ajoute un rouage de plus au mécanisme gouvernemental de l'Union. C'est, à proprement parler, la charte du territoire nouveau. Cette

matière est aujourd'hui soumise à des règles générales indépendamment des conditions spéciales que comporte chaque territoire particulier.

Le gouvernement de territoire se compose de trois pouvoirs, à l'instar de l'État, à savoir : un gouverneur personnifiant le pouvoir exécutif, une législature formée de deux chambres, et un pouvoir judiciaire. Mais, malgré quelques autres similitudes d'organisation, il y a dans la marche des deux sortes de gouvernements des différences notables qui s'apercevront mieux lorsque nous traiterons des institutions d'État. Bornons-nous maintenant à esquisser les lignes principales de la physionomie du territoire, à décrire les deux périodes par lesquelles son régime légal passe successivement, et à indiquer les conditions physiques et ethnographiques particulières aux cinq territoires existant actuellement.

CHAPITRE II

PREMIÈRE PÉRIODE DE FORMATION DES TERRITOIRES.

Dès le début, on voit paraître un gouverneur nommé pour quatre ans par le Président des États-Unis avec l'agrément du Sénat. Il est chargé de garder son office jusqu'à la nomination de son successeur et est tenu à résidence dans le territoire pour lequel il a été choisi et dont il est le commandant en chef. Ses pouvoirs consistent à accorder des pardons, des sursis, à faire remise d'amendes et de confiscations ayant pour cause des offenses aux lois des États-Unis, sauf ratification par le Président. Il délivre les commissions aux fonctionnaires nommés conformément aux lois du territoire et veille à l'exécution des lois. Après lui vient un secrétaire nommé pour le même temps et qui est chargé de le remplacer en cas d'absence, de démission ou de révocation. Ce service temporaire dure jusqu'au remplacement du gouverneur ou pendant son absence (sect. 1841, 1843). Les fonctions ordinaires du secrétaire consistent à garder le dépôt des lois et des actes du gouverneur. Dans les trente jours qui suivent chaque session, il transmet au Président copie des lois et journaux de l'Assemblée législative et d'autres copies aux présidents des deux Chambres. Il envoie, tous les trimestres, au Président des États-Unis copie des actes du pouvoir exécutif et de sa correspondance officielle, et il fournit à l'imprimeur copie de ces documents dans les dix jours de chaque acte pour la publication (sect. 1844).

Le premier soin du gouverneur, investi alors d'une sorte de pouvoir discrétionnaire, consiste à préparer le recensement des habitants, de ceux qui seraient habiles à voter dans les élections. Il les distribue par comtés et districts,

auxquels il affecte l'élection à faire par chacun d'eux de sa part des membres du corps législatif. Il ordonne seul à quelle époque et dans quels lieux se feront les élections, nomme les agents chargés de veiller sur ces opérations, et d'autres qui sont appelés à en constater les résultats. Les élections se font à la pluralité des voix. S'il y a égalité de suffrages entre concurrents, l'élection est nulle et à recommencer. Après l'élection, le gouverneur proclame les noms des citoyens élus pour le Conseil et pour la Chambre. Le nombre des membres à élire pour le Conseil ne peut dépasser 12, et celui des membres de la Chambre ne doit pas excéder 24. Dans plusieurs territoires ces limites de nombre ne sont pas atteintes. Dans le Dakota, au contraire, le chiffre a été dépassé (1).

Les élections terminées, le gouverneur convoque les membres élus pour une session qui se tient dans le lieu et au jour qu'il indique. Lorsque la législature est constituée, tout ce qui concerne les élections rentre dans son domaine et échappe au gouverneur (sect. 1848). Alors s'ouvre la deuxième période où le rôle de ce dernier est limité aux attributions du pouvoir exécutif.

Cette première période n'a plus qu'une valeur historique aujourd'hui; car toutes les terres libres appartenant aux États-Unis (l'Alaska excepté) sont érigées en territoire depuis assez longtemps déjà et peuplées d'habitants qui sont entrés dans la deuxième période dont il va être question.

(1) Loi du 19 juin 1878, 45e cong., p. 193. Le territoire de Dakota, eu égard à ses grands accroissements, avait reçu une augmentation de représentants en 1884. Son conseil avait été porté à 24 membres, la chambre des représentants à 48. Acte du congrès du 12 juin 1884, 48e cong., sess. 1re, ch. LXXX, p. 41.

CHAPITRE III

DEUXIÈME PÉRIODE DE FORMATION DES TERRITOIRES ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Cette deuxième période est ordonnée par les Statuts revisés des États-Unis et par les actes modificatifs qui seront mentionnés successivement.

La durée du mandat des membres des deux Chambres est de deux années. Leurs sessions sont biennales et ne peuvent se prolonger au delà de soixante jours. Chaque membre est tenu de résider dans le district qui l'a élu.

Après la première élection, les lois du territoire déterminent l'époque, le lieu et le mode des élections populaires à faire dans les territoires nouvellement créés comme dans les autres. La proportionnalité de la représentation est faite d'abord par le gouverneur pour donner à chaque district électoral une part égale, autant que possible, au nombre de sa population, en exceptant les Indiens non taxés. Cet état de choses peut être modifié ultérieurement dans tous les territoires nouveaux et anciens par le Congrès, sans augmenter le nombre des membres tel qu'il a été fixé d'abord (sect. 1849).

Nul n'est éligible s'il n'est électeur. Défense est faite de cumuler le mandat législatif avec une fonction publique, excepté celle de maître de poste.

La rémunération du gouverneur fixée d'abord à 3,500 dollars et celle du secrétaire à 2,500 d., ont été depuis réduites, celle du premier, à 2,600 d. et la deuxième à 1,800 d. (1).

Les émoluments des membres des deux Chambres, fixés d'abord à 6 dollars par jour pendant la session, ont été réduits à 4 dollars pour chacun d'eux. Mais les présidents

(1) Voir le budget des gouvernements des territoires, 49e cong., sess. 2, ch. CCCXXXII, p. 614, 1887.

des deux Chambres ont droit à 6 dollars par exception (1). Cette rémunération paraît insuffisante, bien qu'elle soit indépendante du *mileage*, c'est-à-dire l'indemnité de transport pour l'aller et le retour.

Aucune session ne peut être tenue tant que le Congrès n'a point alloué la somme nécessaire pour couvrir ses dépenses (sect. 1886). Dans aucun cas, ces allocations ne peuvent être dépassées (sect. 1888).

Lors de la première assemblée, la législature fait choix, d'accord avec le gouverneur, du lieu où sera établi le siège de gouvernement du territoire, mais il peut être changé ultérieurement par eux (sect. 1885).

Le pouvoir des législatures du territoire s'applique à tous les sujets réguliers de législation qui ne sont pas inconsistents avec la Constitution et les lois des États-Unis. Mais elles ne peuvent faire aucune loi qui toucherait à la disposition première du sol ou taxerait les terres et les autres propriétés des non-résidents sur un pied plus élevé que celui adopté pour les résidents (sect. 1851). On verra, plus loin, les limites importantes mises à la sphère d'action du pouvoir législatif.

Tous les bills émanés de la législature doivent être communiqués au gouverneur avant de devenir lois. La marche à suivre en pareil cas est celle usitée dans les États. Si le gouverneur accepte le bill, il devient loi ; sinon, il le renvoie avec ses objections à la Chambre où il a pris naissance. Celle-ci en fait mention sur son journal et procède à une nouvelle discussion. Dans le cas où, à la majorité des deux tiers, cette Chambre maintiendrait son premier vote, elle enverrait le bill à l'autre Chambre, et si celle-ci, à la même majorité, confirmait ce vote, le bill deviendrait loi, malgré l'opposition du gouverneur.

Dans ces cas les noms des votants pour et contre sont mentionnés sur les journaux des deux Chambres. Si le gouverneur auquel le bill est présenté n'y répond pas dans

(1) Acte du 49e congrès du 19 juin 1878, p. 193.

les trois jours (dans les cinq jours pour le Wyoming, sect. 1843), le bill a force de loi, à moins que l'Assemblée législative ne s'ajourne dans cet intervalle *sine die*, ce qui arrêterait l'exercice de la prérogative du gouverneur et détruirait le bill (sect. 1842). Pour les territoires d'Utah et d'Arizona, l'acceptation du bill par le gouverneur est indispensable (acte du 18 février 1845, 43e Congrès, sect. II, chap. LXXX, p. 818).

Toutes lois, même celles acceptées par le gouverneur, dans tous les territoires, excepté l'Idaho et le Wyoming, doivent être soumises au Congrès, qui a pouvoir de les rejeter et de les rendre nulles (sect. 1850).

CHAPITRE IV

ÉLECTION ET NOMINATION DES FONCTIONNAIRES.

Le choix du Chief-justice et des autres juges, de l'Attorney et du Marshal est fait par le Président, de l'agrément du Sénat (sect. 1877). Avant de prendre possession de leurs fonctions, tous doivent prêter serment à la Constitution des États-Unis, indépendamment du serment spécial applicable à chacune de ces fonctions (sect. 1878).

Les juges de paix, les officiers généraux de la milice dans chaque territoire, sont élus par le peuple de la manière prescrite par la loi (sect. 1856).

Tous les autres fonctionnaires de township, district ou comté, sont nommés ou élus suivant les décisions prises par les législatures respectives, d'accord avec le gouverneur. Quant aux autres, ils sont nommés par le gouverneur, de l'agrément du Conseil législatif.

Tout citoyen mâle des États-Unis âgé de plus de vingt et un ans, de même que tout individu ayant fait sa déclaration de le devenir, résidant dans le territoire à l'époque de son organisation, ont le droit de voter lors de la première élection et d'occuper une fonction publique. La déclaration d'intention peut être valablement faite devant le greffier d'une des cours du territoire (1). Pour les élections subséquentes, la capacité électorale et le mode d'élection sont ordonnés par l'Assemblée législative avec l'observation des règles suivantes :

Le droit de suffrage et l'exercice d'une fonction sont subordonnés à la prestation du serment exigé par la Constitution devant une cour ayant un greffe. Ce droit ne peut

(1) Acte du Congrès, 1er février 1876, 44e cong., session 1re, p. 2.

être contesté sous prétexte de la race, de la couleur ou de la condition antérieure de servitude. Aucun militaire ou marin attaché au service des États-Unis n'a le droit de vote dans un territoire sur le motif qu'il y serait retenu pour ce service, à moins que, depuis six mois, il n'y ait acquis son domicile permanent. Aucun militaire ou marin ne peut être élu à aucun emploi ni l'exercer dans un territoire (sect. 1860).

La Constitution des États-Unis n'admettant pour le choix du Président que des électeurs d'État, les territoires ne jouissent point de cette faveur (1).

Lorsque les territoires sont organisés et qu'ils fonctionnent, ils ont des intérêts à défendre, même leur propre existence; car, comme on l'a vu, c'est le gouvernement général qui pourvoit seul aux charges nécessitées par la mise en œuvre de l'établissement nouveau. La loi des États-Unis accorde donc à chacun d'eux le droit d'envoyer à la Chambre des représentants du Congrès un délégué choisi par les mêmes électeurs qui ont élu les membres de la législature. Ce délégué a un siège dans cette Chambre pour une durée de deux années; mais, s'il est admis à participer aux débats qui y ont lieu, le droit de voter lui est refusé. La loi n'exige point que le délégué soit citoyen des États-Unis, mais cette qualité est obligatoire pour le délégué de l'Idaho (2).

(1) Voir Constitution, art. Ier, sect. 3, § 8. — (2) *Rev. Statutes*, sect. 1862.

CHAPITRE V

LE SYSTÈME JUDICIAIRE DES TERRITOIRES.

Le système judiciaire, pour chaque territoire, consiste en une Cour suprême composée d'un président et deux juges adjoints, nommés, les uns et les autres, par le Président des États-Unis, avec l'agrément du Sénat, pour une durée de quatre années seulement. Deux membres de cette cour suffisent pour la constituer en tribunal. Elle doit tenir session une fois par an au siège du gouvernement du territoire auquel elle est attachée.

Chaque territoire est divisé en trois districts judiciaires, dans chacun desquels sont tenues des cours de district par l'un ou l'autre des membres de la Cour suprême, aux lieux et aux époques prescrites par la loi. Lorsqu'un juge est désigné pour un district, il est tenu d'y prendre sa résidence.

Dans tous les territoires, moins un (l'Arizona), il y a des *probate courts* et des juges de paix.

Les juges de la Cour suprême ont tout à la fois juridiction de première instance et juridiction d'appel sur les cours inférieures. Ils ont compétence pour connaître des matières de *chancery* aussi bien que de celles de *common-law*. Toutefois aucun appel n'est autorisé qu'autant que l'objet du litige a une importance de plus de 5,000 dollars. D'un autre côté, l'appel est permis, s'il s'agit de la validité d'un traité ou d'un statut des États-Unis concernant un droit d'auteur, sans avoir égard à la valeur de l'objet en litige (1). Les territoires sont, comme les États, soumis à la *common-law* et à l'*equity-law*, qui ont des procédures différentes l'une de l'autre. Une loi du Congrès de 1874 a

(1) Acte du 3 mars 1885, 48e congrès, sess. 2, p. 443.

autorisé les juges des territoires à rendre la justice sous les deux formes de procédure, tantôt avec jurés, tantôt sans jurés, en observant pour chaque espèce les lois qui y seraient applicables. Nous expliquerons ce dualisme lorsque nous traiterons du système judiciaire en vigueur aux États-Unis.

Les juges de paix, dans aucun territoire, n'ont le pouvoir de connaître d'affaires dans lesquelles s'agiteraient des questions touchant le droit de propriété ou le bornage des terres, et, dans les espèces où leur compétence existe, elle est limitée à 100 dollars (1).

Les juges de la Cour suprême, chacun dans son district, jugent en toutes matières et dans toutes les causes, excepté dans celles où les États-Unis sont partie. Mais les dépenses occasionnées par la tenue de ces cours ne tombent pas à la charge des États-Unis. Elles incombent, au contraire, aux territoires, respectivement, ou aux comtés où siègent ces Cours. Cette dérogation au principe général tient à ce qu'il s'agit ici moins d'un intérêt public que d'affaires particulières dont les territoires ou les comtés doivent supporter les charges.

La loi du 9 septembre 1850 a ordonné que les sections XVI et XXXVI dans chaque township des territoires alors existants seraient mises en réserve pour être affectées aux écoles publiques, sans que cette destination pût être changée autrement que par un acte de la législature de chacun de ces territoires respectivement, avec l'approbation des électeurs demandée par des annonces publiques et donnée, à la majorité, lors des élections générales. La grande sollicitude pour l'éducation publique se manifeste ici clairement par cette disposition qui veille comme une sentinelle sur ce premier besoin des générations futures.

Aucune corporation ou association se proposant un but

(1) Dans les territoires de New-Mexico et d'Utah, la compétence du juge de paix est élevée à 300 doll., 47e congrès, sess. 2, ch. XXXIII, 1883, p. 407.

religieux ou charitable ne peut acquérir ou détenir un immeuble dans aucun territoire pendant son existence, pour une valeur supérieure à 50,000 dollars. Toute violation de cette prescription serait punie de confiscation au profit des États-Unis, sous le respect cependant des droits acquis par des tiers sur ces propriétés (sect. 1890).

Toutes les lois des États-Unis ont force entière dans les territoires, à moins qu'elles n'y soient inapplicables.

Les maisons pénitentiaires créées ou à créer par les États-Unis dans un territoire organisé, restent sous le contrôle du Marshal des États-Unis, préposé au territoire ou au district de la situation des lieux, excepté ceux situés dans les territoires d'Idaho et de Wyoming. L'*attorney general* est chargé de toutes les mesures à prendre et de réglementer l'état de ces maisons. Les dépenses qui y sont faites demeurent à la charge des États-Unis. Cependant, si un convict condamné par une cour compétente du territoire pour infraction à ses lois venait à être incarcéré, cette dépense particulière serait supportée par ce territoire (sect. 1892 à 1896).

Diverses dispositions d'une nature judiciaire ont été introduites dans les Statuts revisés des États-Unis par des lois postérieures, nous n'en parlerons point ici. Elles trouvent leur place dans la partie de cet ouvrage qui traite du système judiciaire.

Il nous reste à signaler quelques actes importants du Congrès, d'une date récente, qui modifient notablement la condition du territoire et sont destinés à en restreindre l'accès à l'émigration étrangère.

CHAPITRE VI

LIMITATIONS APPORTÉES AU POUVOIR DES LÉGISLATURES.

A toutes les époques du gouvernement parlementaire, le pouvoir législatif s'est montré jaloux de son autorité, toujours entraîné à en exagérer l'étendue et à dépasser les limites qui lui étaient assignées. Non content de statuer par voie de prescription générale, il a prétendu régler des intérêts particuliers ou les protéger, en employant à tort la force législative. La reproduction fréquente de ces abus a, bien des fois, soulevé des plaintes qui, en se multipliant, ont amené des réformes. Les législatures d'État, particulièrement visées, ont dû se replier sur elles-mêmes et subir un mouvement d'opinion qui les blâmait de cette tendance. Des amendements aux constitutions ont consacré dans divers États des dispositions limitatives pour opérer cette réforme. Les législatures des territoires n'étant point retenues par le frein d'une constitution, quoique agissant sous l'œil du Congrès, se sont successivement abandonnées à faire des lois, non pas seulement dans un intérêt général, mais encore, de temps à autre, en vue d'intérêts privés qu'elles voulaient favoriser. Une telle législation ne peut s'introduire qu'autant qu'il y a un pacte tacite ou exprès entre la majorité des membres des chambres pour faire fléchir la règle, tour à tour, en faveur de chacun des intéressés. L'abus ne tarde pas à se dévoiler; il appelle des restrictions, et bientôt la morale publique circonscrit, en termes exprès, le cercle dans lequel doit se renfermer le pouvoir législatif, avec défense de le franchir. C'est ainsi que le Congrès a été amené à rappeler les législatures des territoires au sentiment de leur condition subordonnée. Cette marche nouvelle a été tracée dans deux actes du 3 mars

1885 et du 30 juillet 1886, dont nous allons rendre compte.

La section 1889 des Statuts revisés des États-Unis défendait aux assemblées législatives des territoires d'accorder des chartes privées et des privilèges pour divers objets; mais elle autorisait à faire des actes d'incorporation générale, permettant aux individus de s'associer comme corps composés pour l'exploitation des mines, pour les manufactures et autres objets d'industrie, pour la construction et la mise en opération des chemins de fer, des routes dites wagon-routes, des canaux d'irrigation, pour la colonisation et l'amélioration des terres qui s'y rattacheraient, et aussi pour des collèges, des séminaires, des églises, des bibliothèques et pour des associations de bienfaisance, charitables et scientifiques. L'on crut remarquer que cette série de prohibitions était incomplète. L'acte du 3 mars combla cette lacune en y ajoutant les banques et les canaux (1).

Le deuxième acte du 30 juillet 1886 (2) a une portée beaucoup plus étendue. Il fait défense expresse aux législatures des territoires des États-Unis déjà organisés ou à organiser par la suite de passer des lois locales ou spéciales pour les objets ci-après :

Accord de divorce, changement du nom des personnes ou des places, décrire, ouvrir, changer et faire travailler aux routes et chemins, supprimer des routes, des places de towns, des rues, des allées et des champs publics, établir ou changer des sièges de comtés, réglementer les affaires de comtés ou de towns; régler la procédure devant les cours de justice, réglementer la juridiction et les devoirs des juges de paix, des magistrats de police et des constables; dessaisissement de juridiction au civil et au criminel, incorporation de cités, towns et villages, ou changement à la charte d'une town, d'une city ou d'un village, punition pour crimes ou *misdemeanors*, assessement ou perception des taxes pour le territoire, le comté, la town ou une route, citer et faire liste des grands

(1) 48e cong., sess. 2, ch. CCCXXX, p. 348. — (2) 49e cong., sess. 1re, ch. DCCCXVIII, p. 170.

et petits jurés, régler la direction des écoles communes, fixer le taux de l'intérêt de l'argent, ouvrir et diriger les élections et désigner le lieu où il y sera procédé, prescrire la vente ou l'hypothèque de biens immeubles appartenant à des mineurs ou autres incapables, protéger le gibier et le poisson, accorder des chartes ou des licences de passage sur les bacs et les ponts, faire remise d'amendes et d'autres peines et de confiscation, créer, augmenter ou diminuer les émoluments, le tant p. 100, ou avantages accordés aux fonctionnaires publics pendant la durée de leur office, changer la loi de succession, accorder à aucune corporation, association, ou à tous individus le droit de tracer les lignes d'un chemin de fer et d'amender les chartes existantes pour ces entreprises, accorder à une corporation quelconque, à aucune association, à aucun individu un privilège exclusif, une immunité ou une faveur quelconque.

Dans toutes les autres circonstances où une loi générale peut être appliquée, il n'est point permis aux législatures de faire une loi spéciale dans aucun des territoires des États-Unis.

La section II fait défense à tout territoire des États-Unis, à toute corporation politique ou municipale, à toute subdivision de ce territoire, de faire aucune souscription au capital d'une compagnie ou association, d'engager son crédit ou d'en faire usage pour l'avantage de celle-ci par voie d'emprunt ou autrement.

Par la section III, défense est faite à la législature d'un territoire d'autoriser aucune dette pour son avantage, excepté dans les circonstances suivantes : combler un déficit dans son revenu, payer les intérêts de la dette du territoire, supprimer les insurrections. Cependant la législature peut autoriser, en sus de sa dette, un emprunt pour l'ouverture d'institutions pénales, charitables et pour l'éducation, pourvu néanmoins que cette dépense n'excède pas 1 p. 100 de la valeur cadastrale de leur propriété sujette aux taxes.

D'après la section IV, aucune corporation politique ou

PRESS LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

municipale, aucun comté ou autre subdivision d'un territoire ne sera jamais sous le poids d'une dette dont l'ensemble excéderait 4 p. 100 de la valeur cadastrale des propriétés de ces corporations et subdivisions, avant de contracter une dette. Tous les bons et obligations émis en surabondance de cette limite seraient nuls. Cette disposition ne peut avoir d'effet rétroactif.

Vient ensuite la section V, qui reproduit l'acte du Congrès du 3 mars 1885, tel que nous l'avons transcrit dans toutes ses défenses, en y ajoutant les mots banques et canaux, qui avaient été omis dans la section 1889 des Statuts revisés.

Une disposition finale fait réserve expresse au Congrès de son pouvoir d'annuler toutes lois faites par les législatures territoriales ou de modifier les lois existantes qu'il a lui-même rendues. Dans ce but, toutes les lois territoriales doivent lui être soumises.

Cet acte est complété par une section qui annule tous les actes existants, passés par les législatures territoriales, en contradiction avec les dispositions ci-dessus. Il n'est point dit qu'on annule un acte du Congrès du 8 juin 1878 (1), qui autorisait les législatures territoriales à créer des towns, des cités et d'autres corporations municipales; mais la défense contenue dans l'acte du 30 juin 1886, de créer par actes spéciaux des towns, des cités, des villages, ne peut laisser aucun doute sur l'annulation implicite de la loi de 1878. Cela oblige les législatures des territoires à ne plus incorporer des municipalités que par des actes généraux applicables à toutes ces corporations sans distinction.

On voit par les dispositions qui précèdent la tendance de plus en plus accusée des pouvoirs publics d'un ordre supérieur, de réprimer le principe démocratique dans ses manifestations locales. Ces restrictions préparent les populations pour le moment où elles seront appelées à former des États où les mêmes entraves leur seront imposées par leur propre constitution pour la sécurité des affaires publiques.

(1) 45e cong., sess. 1re, ch. CLXVIII, p. 101.

CHAPITRE VII

INTERDICTION AUX ÉTRANGERS DE POSSÉDER DES IMMEUBLES.

Une loi nouvelle du Congrès, du 3 mars 1887 (1), est venue créer une entrave de plus au développement des territoires des États-Unis. Cette loi porte, en effet, défense absolue aux étrangers non citoyens des États-Unis, si ce n'est ceux qui ont déjà fait leur déclaration d'intention de le devenir, et à toute corporation créée en dehors des lois des États-Unis et des États, d'acquérir et de posséder une propriété foncière dans ces territoires et dans le district de Colombie, sauf les biens recueillis par succession et acquis de bonne foi par des poursuites exercées contre des débiteurs à l'aide de titres acquis antérieurement à cette loi. Toutefois cette interdiction n'est point applicable aux citoyens des pays étrangers auxquels des traités en vigueur garantissaient le droit d'acquérir, jusqu'à leur abolition.

Cette défense aux étrangers d'acquérir des terres dans les territoires pouvant être éludée par la création de sociétés dont les membres ou la plupart d'entre eux ne seraient pas citoyens des États-Unis, la loi, sans être absolue, fait défense à toute corporation d'acquérir, si son capital est possédé pour plus de 20 p. 100 par des étrangers.

Aucune corporation autre que celles organisées pour la construction et la mise en œuvre de chemins de fer, canaux et routes à péages, ne peut acquérir ou posséder plus de 5,000 acres de terre dans un des territoires des États-Unis. Désormais aucun chemin de fer, canal ou route à péage, ne pourra posséder dans un territoire une quantité de terre supérieure à ce qui lui serait nécessaire pour ses propres

(1) *Stat. of the U. S.*, 49e cong., sess. 2, ch. CCCXL, p. 476.

opérations. Mais cette prohibition n'atteint pas les titres jusque-là valablement acquis par ces corporations.

Toutes propriétés acquises ou possédées en violation de cette loi sont sujettes à confiscation au profit des États-Unis. L'*attorney general* est investi du pouvoir nécessaire pour donner force à cette disposition (1).

La loi qui vient d'être analysée marque un point important dans la marche de la société américaine. Il y a un demi-siècle, on sollicitait les étrangers de venir peupler les solitudes de l'ouest des États-Unis, on multipliait les avantages qui devaient les attirer : terres à des prix presque nominaux, droit de préemption, formalités très simples de naturalisation, droit d'élection presque immédiat, sans attendre l'acquisition complète des droits de citoyen. C'était la prodigalité mise à la place d'avantages intelligemment concédés. Un demi-siècle s'écoule, la population étrangère déborde, et bientôt on cherche à arrêter ce flot envahissant. De là découle la loi de 1887, destinée à contenir sinon à refouler les étrangers si désirés autrefois, si encombrants aujourd'hui.

(1) 49e cong., sess. 2, ch. CCCXL. Les Français ne sont point atteints par cette loi, attendu que le droit d'acquérir et de posséder des terres leur a été garanti sur les territoires des États-Unis, — mais non sur les terres des États, — en vertu de l'art. 7 de la Convention consulaire conclue avec la France le 23 février 1853.

CHAPITRE VIII

PASSAGE AU GOUVERNEMENT D'ÉTAT.

Telles sont, en raccourci mais substantiellement, les règles auxquelles est soumis le territoire. Lorsque sa population s'est élevée à un chiffre assez important, les habitants adressent au Congrès une pétition dans le but d'obtenir l'autorisation de préparer une constitution.

La prise en considération de cette demande tient souvent à des motifs qu'on ne prend guère soin de dissimuler; cela était devenu affaire de parti. Nous avons indiqué cette particularité de la lutte engagée entre les partis dans notre livre sur l'esclavage, dans ses rapports avec l'Union.

La pétition décrit la configuration de l'État futur et ses limites précises. Elle donne le dénombrement de la population et indique le nom qu'il portera. Enfin, elle ajoute telles autres indications jugées utiles au succès de la demande. Quelquefois même elle sollicite la concession de quelques terres publiques situées sur le territoire. Le Congrès soumet la pétition à un sérieux examen, et, après en avoir délibéré, il admet ou repousse la demande des pétitionnaires, ou il se borne à un ajournement. Il exige, s'il y a lieu, des garanties particulières. Il formule ses conditions et adresse le tout à la législature du territoire. Sous le bénéfice de l'acceptation des restrictions qu'il impose, il peut autoriser la convocation d'une convention locale dont la mission sera de préparer une constitution dans les termes limitatifs de l'autorisation. Cette convention discute et arrête un projet de constitution qui est ensuite soumis au Congrès. L'approbation par ce corps politique ne fait pas défaut, si le pacte dont il s'agit consacre les principes fondamentaux du gouvernement républicain, s'il ne renferme

rien de contraire à la Constitution et aux lois des États-Unis, et si l'on s'est conformé d'ailleurs aux prescriptions de l'acte d'autorisation (*enabling act*) (1). La marche qui vient d'être indiquée montre que le peuple d'un territoire qui aspire à devenir État est considéré comme réclamant une faveur, non comme exerçant un droit (2). Dès que l'État est entré dans l'Union, il cesse d'être à la charge des États-Unis. Il a le pouvoir d'envoyer des représentants au Congrès.

La constitution émanée de la convention n'est pas nécessairement soumise à la ratification du peuple. Elle est cependant généralement subordonnée à l'acceptation du corps électoral. Mais lorsqu'on juge utile d'y recourir, cette ratification doit précéder l'approbation à donner par le Congrès, qui est l'acte final de cette procédure.

Avant de quitter ce sujet, faisons ressortir combien la législation s'est relâchée des garanties qu'exigeait l'ordonnance de 1787. D'après cet acte solennel, le premier gouvernement d'un territoire était confié à un gouverneur, à un secrétaire et à deux juges nommés par le Président des États-Unis. Aujourd'hui le premier organisateur de ce gouvernement temporaire est le gouverneur seul, nommé comme autrefois par le Président, pour deux ans.

D'après l'Ordonnance, gouverneur, secrétaire et membres des deux Chambres devaient être propriétaires fonciers dans la circonscription du territoire nord-ouest. Aujourd'hui cette garantie est complètement effacée.

Autrefois les membres du conseil ainsi que le délégué du territoire au Congrès étaient élus, les premiers par le Président des États-Unis, et le deuxième par la législature du territoire. Il en est tout autrement aujourd'hui. En effet, les conseillers et les délégués ne tiennent plus leur mandat que de l'élection populaire.

Les juges étaient nommés à vie (*till good behaviour*) par le Président des États-Unis. Maintenant leur investiture n'a plus lieu que pour quatre années.

(1) Voir Cooley, *Treatise*, § 30. — (2) Walker, *American law*, p. 48, Boston, 1855.

L'Ordonnance voulait que les citoyens seuls fussent électeurs. La législation actuelle admet au droit de suffrage dans les territoires, outre les citoyens, les étrangers ayant manifesté préalablement dans la forme légale et sous serment leur intention de devenir citoyens des États-Unis, mais qui peuvent y renoncer : grave déviation du droit national si étroitement protégé chez tous les peuples, et dont nous avons retracé les dangers.

Après avoir exposé les principes généraux de la formation des territoires et de leur régime politique jusqu'à ce qu'ils passent au rang d'État, nous avons à indiquer les dispositions spéciales aux cinq territoires existants actuellement et au district d'Alaska, et à donner une esquisse de leurs conditions économiques.

CHAPITRE IX

LE TERRITOIRE D'IDAHO.

Ce territoire est situé au nord de l'Utah et du Nevada, qui forment sa frontière sud. Il s'étend au nord, sur un espace de 400 milles, jusqu'aux possessions anglaises qui, au 46e parallèle, constituent sa frontière ; à l'est il est limité par le Montana et le Wyoming, et à l'ouest par l'Orégon et le Washington. Depuis son érection en territoire, qui remonte au 3 mars 1865, sa superficie originaire a été réduite pour agrandir d'autres territoires. Il présente aujourd'hui une superficie de 86 milles carrés ou 55,228,060 acres. Les terres sont de qualités diverses. 15,000,000 sont propres à l'agriculture; 800,000 renferment des mines; le surplus consiste en forêts, pâturages, déserts, etc.

L'Idaho est situé à une altitude de 5,000 pieds au-dessus du niveau de la mer. Cette particularité rend plus regrettable la privation d'eau potable, quoiqu'elle soit moins grande que dans le Nevada et l'Utah. Contrairement à la condition de la partie ouest de l'État de Washington, les eaux de l'Idaho sont insuffisantes pour alimenter son territoire, par suite de l'évaporation solaire. Il jouit dans sa partie nord du bénéfice du Kurosiwo ; à ce point de vue, il est dans une condition identique aux États d'Orégon et de Washington où ce courant entretient une température douce et humide.

Pour rendre à la culture une quantité considérable de terres improductives, la grande insuffisance des eaux pourrait peut-être être suppléée en partie par des puits artésiens; mais comment y réussir, lorsque la descente des pluies est si rapide qu'elles se précipitent par cataractes d'une énorme dimension, qui rendent tout système de régularisation du

régime des eaux impraticable? Le gouverneur demande qu'on abandonne aux populations les terres publiques sur leurs territoires, afin qu'elles les pourvoient d'eau elles-mêmes et à leurs frais, comme cela a lieu en exécution de la *desert land law*.

A défaut de recensement officiel, le gouvernement estime que la population de ce territoire en 1887 pouvait s'élever à 97,250 habitants dont 3,000 Mormons privés des droits civiques (*Report of the governor*, 1er octobre 1887, p. 809).

Il y a des mines d'or et d'argent très riches dans plusieurs parties de ce territoire. L'on a estimé que, de 1886 à 1887, le rendement des mines alors en opération s'etait élevé, savoir :

Pour l'or, à.....	2,417,429	dollars.
Pour l'argent, à.....	4,633,160	—
Pour le plomb, à.....	2,195,000	—
Ensemble.....	9,245,589	dollars (1).

Ces mines sont bien souvent couvertes de forêts. Pendant longtemps, les mines étant abondantes ont été exploitées d'une manière empirique, sans système préconçu. On a ainsi perdu volontairement beaucoup d'argent. Maintenant on a recours à la science, et lorsque les capitaux consentiront à se diriger de ce côté, les entrepreneurs y trouveront un sérieux avantage.

Les chemins de fer arrivent dans ces parages, ils contribueront efficacement au développement de la richesse, surtout à celle des mines qui sont et continueront à en être le principal élément. Les Chinois sont très utilement employés aux divers travaux de la colonie; on en demande la conservation, là comme ailleurs encore. Cette voix sera-t-elle entendue?

Les Mormons se sont réfugiés en partie dans ce territoire, espérant ainsi échapper aux lois fulminées contre eux dans

(1) Voir *The report of the Governor*, 1887, p. 833.

l'Utah ! mais vain espoir ! Les habitants eux-mêmes demandent leur expulsion, ils ne pourront résister à cette impérieuse nécessité, et peut-être arriveront-ils, en abandonnant la polygamie, à maintenir le surplus de leurs pratiques qui choqueront moins la population (1).

On a créé des écoles publiques. Les communions religieuses ont concouru efficacement à la propagation de l'enseignement.

La Cour suprême a été composée de trois juges, chacun desquels tient des cours locales dans certaines parties du territoire. De leurs jugements individuels, il est fait appel devant la Cour suprême dont ils sont membres. Mais chose exorbitante, le juge dont la sentence est frappée d'appel peut faire partie de cette cour pour constituer une majorité, de telle sorte qu'il juge deux fois dans la même affaire, et pèse du poids de son opinion pour faire maintenir sa sentence (2). La réforme d'un pareil état de chose est indispensable.

La condition politique de l'Idaho est jalousée par ses voisins. Des sollicitations sont faites pour en obtenir un démembrement en faveur du Nevada, mais la voix du peuple est contraire a cette intrigue qui échouera (3).

L'Idaho réunit ses protestations à celles d'autres territoires contre l'*alien bill*, c'est-à-dire la loi qui fait défense aux étrangers de devenir propriétaires de terres dans l'Union, et dont nous avons exposé la portée au chapitre VII de ce livre.

(1) *The report of the Governor*, 18 octobre 1884, p. 553. — (2) *Report of the Governor*, 1er octobre 1887, p. 851. — (3) Le même *report*, p. 853.

CHAPITRE X

LE TERRITOIRE D'UTAH ET LES MORMONS.

Le territoire d'Utah (1) a été créé le 9 septembre 1850, au moyen du détachement d'une notable partie des terres acquises du Mexique par le traité de *Guadalupe hidalgo* de 1848. A l'origine, il s'étendait entre le 37e et le 42e degré de longitude ouest de Greenwich; mais depuis, il a été soumis à des réductions pour compléter les territoires du Nevada et du Wyoming. Lors du traité de 1848, il était déjà occupé par les Mormons, qui y avaient établi, dès 1847, une colonie basée sur les principes politico-religieux de leur secte. Devenus, par ce traité, citoyens des États-Unis, ils ne s'attendaient point aux épreuves auxquelles ils auraient à se soumettre d'après la Constitution de l'Union. Nous reviendrons sur ces points. La population de ce territoire est évaluée, en l'absence de recensement, à près de 160,000 habitants d'origines diverses.

Aujourd'hui le territoire d'Utah, malgré les réductions qui l'ont démembré, contient encore 84,476 milles carrés d'étendue, soit 54,065,075 acres, superficie égale à celle des États de la Nouvelle-Angleterre. Ce pays est traversé par de très hautes montagnes qui laissent cependant de grandes plaines propres à la culture et de beaux lacs, parmi lesquels se trouve le grand lac salé (*the great salt lake*). Ce lac et les autres sont le déversoir des montagnes et des rivières qui les environnent, sans parler des pluies qui y sont abondantes. Toutes ces eaux ne se répandent point dans l'Océan. L'on ignore encore où elles se perdent. Le grand lac, à lui seul, mesure une superficie de 100 milles du sud-

(1) Voir sur ce territoire : *The report of the Governor*, 10 octobre 1887, p. 869.

ouest au nord-est, sur une largeur moyenne de 50 milles. Une analyse chimique a montré que les eaux de ce lac renferment 20 p. 100 de sel commun, et 2 p. 100 de sulfate de soude et de magnésie. Les autres lacs sont plus ou moins imprégnés de ces substances alcalines, mais à des degrés beaucoup moindres que le grand lac, à raison de toutes les eaux qu'ils reçoivent des montagnes voisines.

Le grand bassin se compose d'une série de vallées formées par les coupures irrégulières des montagnes. Cela distingue les vallées les unes des autres, chacune ayant son système particulier. La grande élévation des vallées du grand bassin est de 4,000 à 6,000 pieds au-dessus du niveau de la mer, tandis que les chaînes des montagnes s'élèvent de 4,000 à 7,000 pieds plus haut encore. La région à l'est du Wasath, l'un des pics les plus élevés, est la mieux arrosée, et est plus tourmentée de structure que celle à l'ouest. Les plus hautes montagnes de l'Utah s'élèvent de 6,000 à 13,000 pieds au-dessus du niveau de la mer. La pluie tombe abondamment dans le grand bassin et les vallées, d'octobre en avril. Le reste du temps, l'atmosphère est sèche et claire. Les plateaux, d'une superficie de 400 milles environ, seront fertilisables lorsque le pays sera pourvu de canaux et de puits artésiens, qui fourniront l'eau nécessaire. Quelques essais déjà faits pronostiquent le succès pour la suite de ces entreprises. Malgré le voisinage immédiat des montagnes, l'air est généralement sec et régénérateur.

Les terres en exploitation sont consacrées au blé et aux autres céréales, au coton, à la soie, à la vigne. Le thé ne paraît pas y réussir. Puis, viennent des prairies. Les forêts occupent une superficie de 4,000 milles.

Indépendamment de ces ressources agricoles, le territoire renferme des mines d'or, d'argent, de cuivre, de fer, de charbon et d'autres minerais variés, ainsi que des sources d'eaux minérales. Le fer et le charbon jouent déjà un grand rôle dans la production générale. Le gouverneur du territoire explique que la production de l'argent seul,

en 1884, a été de 5,669,488 onces, ce qui équivaut à 110,600 dollars, sans parler de l'or, du plomb et du sel tiré du grand lac, qui est monté à 17,000 tonnes. Ce fonctionnaire élève à 10,365,644 dollars la valeur d'extraction de tous les minéraux dans le territoire en 1886-87 (1). Il y a des manufactures de laine et d'autres de diverses sortes, des fonderies, des scieries, des brasseries, des paquetages de viande pour l'exportation, etc.

Les prisons manquent; un arrangement est nécessaire avec un État voisin pour le transport des convicts.

Une des causes de l'éloignement des capitaux, pendant longtemps, a été l'absence de chemins de fer ; car les mines n'ont de valeur que par la facilité des communications qui permet l'exportation des produits extraits ou fabriqués. Aujourd'hui les voies de communication ne font plus défaut; divers chemins de fer sillonnent ce pays, parmi eux se fait remarquer le chemin du Northern-Pacific, qui a un grand parcours et de nombreuses ramifications : il sera une cause de fortune pour ce territoire.

Jusqu'à une époque assez rapprochée de nous, c'est-à-dire pendant trente ans, les habitants d'Utah étaient soumis aux mêmes lois que celles des autres territoires; les pratiques polygamiques de leur secte étaient tolérées; mais leur expansion dans le pays menaçant d'envahir les autres États et territoires voisins, le gouvernement des États-Unis a pensé devoir opposer une barrière énergique à cette invasion. C'est de là qu'est née une loi du Congrès du 22 mars 1882, appelée Edmund's law (2) du nom du sénateur qui en prit l'initiative. D'après cette loi, toute union nouvelle d'une personne, demeurant sur ce territoire, et déjà engagée dans un mariage avec une autre femme et pendant l'existence de celle-ci, est déclarée constituer le crime de bigamie. La peine édictée, en cas de condamnation, est une amende qui ne peut excéder 500 dollars, ou un emprisonnement d'une durée qui ne

(1) *Report of the Governor*, 1886-87, p. 912. — (2) Voir 47e congrès, sess. 1re, ch. XLVII, p. 30.

dépasse pas cinq ans. N'est pas considéré comme bigame celui ou celle dont le conjoint serait absent depuis cinq années consécutives, ou dont on n'aurait point entendu parler depuis lors, et qui serait considéré par la commune renommée comme mort. La même faveur s'attacherait à celui ou celle dont le premier mariage, pour des causes légales, aurait été dissous par une cour de justice, ou dont le mariage aurait été déclaré nul par une cour compétente.

Si un individu mâle, soumis à la juridiction exclusive des États-Unis, venait à cohabiter avec plus d'une femme, il serait, pour ce seul fait, considéré comme coupable d'inconduite légale, et, à ce titre, passible d'une amende de 300 dollars ou d'un emprisonnement qui n'excéderait pas six mois, ou du cumul des deux peines, à la discrétion de la cour saisie.

Dans une société où tous les membres sont rattachés, les uns aux autres, par une foi commune, il y avait à craindre que les jurés, réunis pour connaître d'une affaire de cette nature, ne se considérassent comme solidaires avec l'inculpé, et portés à ne prononcer aucune condamnation. Pour obvier à cette éventualité, la loi en question déclare priver de la qualité de juré dans ces causes tous individus déjà engagés dans la pratique de la polygamie ou considérant qu'elle est permise, ainsi que toute cohabitation avec plus d'une femme. Elle autorise la récusation de ce juré sur la réponse affirmative qu'il ferait à la demande qui lui serait adressée, s'il considère comme valables les faits reprochés à l'accusé. Faculté lui est réservée de ne point répondre aux questions qui lui seraient faites, si ses réponses devaient être de nature à l'accuser lui-même.

Cette même loi, tirant un voile sur le passé, déclare légitimer les mariages précédemment contractés dans la forme admise par les Mormons, et elle prononce la légitimité des enfants nés de ces unions antérieurement au 1er janvier 1883.

Tout polygame ou bigame et toute personne habitant avec plus d'une femme, et toute femme vivant avec plu-

sieurs hommes sur le territoire des États-Unis, seront privés du droit de suffrage et du droit d'être élus à une fonction lucrative ou d'honneur, aux États-Unis. Afin d'assurer la sanction de cette disposition la loi a créé une commission composée de plusieurs membres choisis par le Président des Etats-Unis, pour surveiller l'inscription des électeurs. Ils ne peuvent tous appartenir au même parti. Trois d'entre eux suffisent pour arrêter une résolution. Cette même Commission surveille les votes, fait un rapport sur les élections et statue sur le résultat. Ces privations de droit ne s'appliquent point aux individus qui, partageant les idées de polygamie, n'auraient pas encore été frappés judiciairement d'une condamnation pour des cas analogues.

Le droit de citoyen dans les territoires est généralement bien précaire ; car il dépend du Congrès de le modifier à son gré; mais il peut paraître exorbitant de frapper toute une population à la fois, en retirant à nombre de ses membres le droit de citoyen, et en frappant de la prison ceux qui se seraient rendus coupables de bigamie, même de cohabitation sans mariage préalable. Ici le *summum jus* s'étale dans toute sa rigueur et provoque à la recherche des moyens propres à déjouer la loi. Parmi les Mormons s'est formée une secte de dissidents, sur un point, c'est-à-dire sur la pluralité des femmes sous le toit d'un mari. Les Joséphites, c'est ainsi qu'ils s'appellent, sont aussi fervents que les Mormons les plus ardents, et ils ne sont pas moins résolus que ceux-ci à défendre l'ensemble des préceptes de leur foi, à cette seule exception de la cohabitation avec plusieurs femmes à la fois. Ceux-là échappent aux pénalités édictées par la loi Edmund, puisqu'ils ont un *home* différemment constitué de celui des Mormons pur sang ; mais leur nombre est encore très restreint. Qui pourrait soutenir que la croisade nouvelle n'en fera pas revenir quelques-uns aux pratiques de leurs prédécesseurs? Du reste tous sont travailleurs, d'une conduite rangée, et donnant au territoire une impulsion remarquable, car ils

forment le fond de la population. C'est en quoi les mesures édictées prennent un caractère grave. Cependant les agents judiciaires ont intenté, il y a cinq à six ans, des procès à trois individus du territoire qui y jouissaient d'une grande considération, à l'effet de se voir condamner, eux qui avaient été élevés dans ces mœurs, aux peines portées par la loi, à raison de mariages contractés dans l'Utah pendant l'existence des premières unions régulières. Là se remarqua le peu de force de coercition des lois du pays. Dans le premier procès, tous les jurés appelés furent récusés pour des motifs divers, particulièrement pour suspicion légitime à cause de l'uniformité de croyances. On renvoya la cause à une autre session. Au deuxième procès, l'on ne trouva aucun témoin pour attester le deuxième mariage. Mais l'on s'était assuré de la présence de la deuxième femme qui refusa de porter témoignage sur le fait de son union. Cependant, instamment pressée de s'expliquer, elle reconnut le point incriminé, et sur ce seul témoignage, son mari fut condamné à 800 dollars d'amende et à quatre années de prison. Un troisième procès fut intenté contre un autre Mormon, il amena le même résultat. Un quatrième fut suivi contre un autre Mormon; mais son cas était couvert par la prescription, il fut renvoyé de la cause. Depuis lors, les instances se sont multipliées; elles ont traversé tous les degrés de juridiction jusqu'à la Cour suprême des États-Unis. Tous les moyens de défense ont été mis en œuvre, et comme les espèces n'étaient pas identiques, plusieurs des inculpés ont échappé aux condamnations; mais ces cas sont rares. C'est ainsi que, en 1886, les cours de justice du territoire ont prononcé 160 condamnations pour cause de polygamie ou de cohabitation illégale. 15 seulement sont restées suspendues sur la promesse des inculpés de se soumettre à la loi pour l'avenir (1).

La fréquence du retour aux mêmes errements criminels suggéré l'idée de recourir à des voies plus précises et plus

(1) *Report of the Governor of Utah*, 10 octobre 1887, p. 915.

énergiques pour découvrir les fraudes et les punir plus strictement. Tel est le point de départ d'un acte du Congrès du 3 mars 1887, d'une étendue inusitée, et dont les détails cherchent à pénétrer toutes les ruses que peut employer une secte aux abois. L'on reconnut qu'il y a dans le cœur humain des replis qu'il est difficile d'explorer. Beaucoup d'échappatoires pouvaient permettre aux Mormons de se soustraire aux prohibitions législatives, il fallait y pourvoir et fermer toutes les issues à la fraude. La loi de 1887 amplifie avec mille détails les prescriptions de l'Edmund law; elle confère des pouvoirs nouveaux aux cours de justice et à leurs agents; elle multiplie les formalités protectrices du droit; elle crée des mesures d'exception contre les Mormons; elle accroît le nombre des pénalités et leur importance; elle crée des incapacités nouvelles, requiert des serments spéciaux, et annule divers actes de la législature de ce territoire, spécialement celle qui accordait aux femmes, comme dans le territoire de Wyoming, le droit de vote dans les élections. Nous renonçons à décrire les dispositions interminables de cette législation qui, par ses excès, appelle le regret de son existence, plutôt que l'approbation.

Disons cependant que la loi de 1887 n'a point été confirmée par le Président qui a laissé écouler les délais qui lui sont accordés par la Constitution, sans renvoyer le bill à la Chambre où il avait pris naissance. Cette désapprobation tacite est mentionnée au pied de la loi dans les statuts des États-Unis (1).

La protestation contre l'*alien bill* n'est pas moindre dans ce territoire que dans les autres; car il tend à comprimer l'essor de l'émigration et à nuire au sérieux développement du territoire.

(1) Voir 49e congrès, session 2, ch. CCCXCVII, 1887, p. 635 et suiv.

CHAPITRE XI

LE TERRITOIRE DE WYOMING (1). — INFLUENCE DU KUROSIWO EXPLIQUÉE.

Ce territoire est situé entre les 41° et 45° de latitude nord, et le 27° et le 34° de longitude ouest, à partir de l'État de Washington. Il touche, à l'est, au Dakota et au Nebraska, au sud, à l'État de Colorado et au territoire d'Utah, au nord, au Montana, et à l'ouest, à cet État et aux territoires d'Utah et d'Idaho. Sa longueur, de l'est à l'ouest, est de 365 milles, et sa largeur de 276 milles. Sa superficie totale est de 64 millions d'acres, superficie égale à celle des États de New-York, de Pennsylvanie et de Connecticut, et dépassant d'une fois et demie la Nouvelle-Angleterre. Ce territoire, créé le 25 juillet 1868, a été formé de parties détachées du territoire de Dakota, sauf une partie prise aux dépens d'Idaho et de Utah. Il est traversé dans toute son étendue, du sud-est au nord-ouest, par la principale chaîne des montagnes Rocheuses. L'élévation moyenne de cette région est de 6,400 pieds au-dessus du niveau de la mer. Le Yellowstone park, appelé aussi National park, fait partie, pour les dix-neuf vingtièmes de sa contenance, du territoire de Wyoming. Nous en parlerons plus tard (2).

L'altitude de ces montagnes rendrait ces contrées inhabitables, si l'on ne tenait compte de la salutaire influence du courant japonais appelé Kurosiwo. Cette rivière d'eau chaude, partant de l'équateur, se dirige sur les îles Aléoutiennes, et fléchit en partie, à l'est, le long de l'Alaska, pour se porter ensuite sur l'État de Washington. Il a dans la

(1) Voir sur ce territoire : *Report of the Governor of Wyoming*, 1885, p. 559 et *Report of the Governor*, 1887, p. 1009 et suiv. — (2) *The report of the Governor of Wyoming*, 25 novembre 1885, p. 1123-1124.

mer Pacifique la même influence thermométrique que le gulf stream dans l'Atlantique. Sur ce point, une théorie ingénieuse a été développée par un savant médecin de Cheyenne, capitale du territoire, indiquant dans quelles circonstances et comment ce courant pouvait contribuer à l'adoucissement de la température dans les Montagnes Rocheuses.

« La rangée de la côte, dit-il, est basse et sans conséquence. La rangée de la Sierra-Nevada est de beaucoup la plus élevée et la plus abrupte, ne présentant que peu de passes, très hautes par elles-mêmes. Elle se prolonge sur presque toute l'étendue de l'État de Californie. Sa face à l'ouest est recouverte, jusqu'à la hauteur de 8,000 pieds, de forêts épaisses, surmontées de parties granitiques et couvertes de neiges perpétuelles. Ces grandes hauteurs repoussent complètement de l'intérieur le climat chaud de la côte. Une grande étendue de la Californie est très aride et sèche. Le peu de moiteur qui surmonte ces montagnes agit ainsi de janvier à mai chaque année. Pendant la saison des pluies de Californie, vers le 40° parallèle de latitude nord, l'influence du courant japonais commence à se faire sentir. L'on en a vu la preuve par le rapide accroissement de la pluie sur la côte, au fur et à mesure qu'on s'avance de la Californie vers le nord. On observe encore que, sur le long de la côte jusqu'au nord de Victoria, la température annuelle est à peu de chose près la même qu'à San-Francisco. Les vents des tropiques accompagnent le courant japonais pendant des milliers de lieues, et à mesure de leur approche de la terre, la température baisse si rapidement, que de très grandes quantités de pluies se précipitent sur la côte, de manière qu'à Astoria, pendant une seule année, elles ont représenté une masse de 7 pieds et demi de profondeur. Ces vents chauds passent sur le grand plateau à travers les vallées, le long du flanc des montagnes, au milieu des rangées comparativement basses et brisées du Montana et du Wyoming et sur les grandes plaines, donnant à ces hautes terres un climat non seulement

habitable, mais extrêmement salubre et agréable (1) ».

A raison de cette salubrité et de l'air vivifiant qui règne sur ces territoires et à cause de la bonté de ses pâturages, l'élève des bestiaux a été jusqu'à présent la principale industrie. Frappés des grands avantages que retire Chicago, de l'abatage des animaux et de la préparation des viandes pour la vente à l'intérieur des États-Unis, des capitalistes ont commencé ces sortes d'opérations sur le territoire de Wyoming; ils s'en promettent un réel succès.

Il n'y a point, dit le gouverneur du territoire, une seule montagne dans ce pays (2), qui ne montre l'existence de l'argent, du cuivre, du plomb; mais ces richesses y restent enfouies jusqu'à ce que l'immigration et les capitaux mettent ces métaux en lumière. Le bois est abondant dans presque tous les districts miniers. Les routes naturelles y sont excellentes. Cependant la production de l'or et de l'argent n'a donné que peu de résultats. L'exploitation des mines est encore à ses débuts, faute de capitaux, et parce que les ressources du pays sont peu connues. L'huile de pétrole est abondante.

Pendant longtemps le Wyoming fut privé de moyens de communication propres à faciliter l'exploitation de ses richesses agricoles et minéralogiques. Maintenant, plusieurs chemins de fer y pénètrent, notamment l'*Union Pacific railway*, *the Sioux city and Paficic*, etc. A l'aide de ces voies de communication, et eu égard au succès déjà obtenu par quelques industries, le Wyoming semble appelé, dans un prochain avenir, à développer toutes les ressources de son sol que la sape n'a point atteintes, et elles sont nombreuses. Malheureusement, l'esprit d'initiative manque aux habitants. Ce n'est pas que l'on n'ait cherché à attirer les émigrants pour cultiver la terre; mais ce mouvement vient d'être paralysé par l'*alien bill* rapporté plus haut, et que tous les territoires attaquent à l'envi, car ils le considèrent comme mortel pour eux.

(1) Voir *The report of the Governor of Wyoming*, 10 novembre 1883, p. 568. — (2) Même *report*, p. 591.

L'eau ordinaire manque dans certaines parties du territoire de Wyoming. Cependant, sans ce levier précieux, il faudrait considérer comme des richesses stériles, des parties importantes de ce pays. On a creusé des puits, mais l'eau qu'ils fournissent est imprégnée des sels des couches qu'elles traversent; on n'en peut souvent faire usage.

Ce territoire organisé par le Congrès, le 25 juillet 1868, compte aujourd'hui environ 85,000 habitants, dont les trois quarts appartiennent au sexe masculin (1). Bon nombre d'entre eux vivent dans les villes échelonnées sur la ligne du chemin de fer Union Pacific et ses branches adjacentes. Ce territoire, étant de formation comparativement récente, est le plus arriéré de tous, au point de vue de l'instruction et des autres considérations qui aideraient à le faire accepter comme État. Cependant le territoire a des écoles, une université; mais elles attendent que la population y donne la vie.

L'assemblée législative de ce territoire a, le 10 décembre 1869, accordé aux femmes résidentes le droit de vote dans les élections d'État, sur le même pied que les citoyens du sexe masculin et concurremment avec eux. Cette liberté s'est étendue jusqu'à les autoriser à occuper des emplois publics (2). En 1873, c'est-à-dire dans la session suivante, des membres de la nouvelle législature firent des efforts pour obtenir l'annulation de cette faveur; ce fut en vain. Depuis lors, aucune tentative de ce genre ne paraît avoir été faite, et les femmes ne se sont pas montrées inférieures aux membres de l'autre sexe pour le maniement des affaires. Une cour de justice avait déclaré inconstitutionnelle la loi du territoire de Washington qui avait donné la même faveur aux femmes de ce territoire. La même prohibition constitutionnelle existe pour le Wyo-

(1) *The report of the Governor*, 27 septembre 1887, p. 1014 et le *Report of the Commissioner of land office*, 5 novembre 1888, p. 8.— (2) Acte de la législature de cette date. Voir *Compilation of the laws of Wyoming by* WHITEHEAD *Superintendant of Compilation*, 1876, ch. L, p. 347 et *the Report of the Governor of Wyoming*, 25 septembre 1886, p. 1036.

ming, d'où il faut conclure que si la question était portée régulièrement devant une cour de justice des États-Unis, la solution serait la même, au détriment peut-être de la chose publique.

Dans le Wyoming comme dans d'autres territoires et Etats du Far-West, une guerre sans pitié a été faite aux Chinois, non pas en réalité parce qu'ils étaient Chinois, mais parce que les hommes de cette race, très laborieux, vivant de peu et très économes, peuvent louer et louaient leurs services à un taux inférieur à celui des ouvriers de race blanche. Ceux-ci, pour la plupart étrangers et non naturalisés, ont cherché à détruire cette concurrence, en répandant des bruits calomnieux sur les Chinois. Ils les harcelaient de toutes parts, et exerçaient sur eux des traitements barbares. Tel fut le commencement d'un soulèvement des ouvriers blancs contre ceux de la race jaune, employés par la Compagnie du chemin de fer de l'Union Pacific, dans ses mines à Rock Springs en novembre 1885. Ces malheureux, qui jouissaient de l'estime de la Compagnie, furent assaillis par des ouvriers blancs réunis au nombre de 300 à 350 ; ils les chassèrent des mines pendant leur travail, et avec eux, femmes et enfants. Toutes leurs maisons furent incendiées, nombre d'entre eux brûlés vifs ou massacrés. Le lendemain de ces actes barbares, il ne restait plus à Rock Springs un seul des habitants qui, la veille encore, s'élevaient à neuf cents. La fumée de la destruction humaine par le feu pénétrait jusqu'à plus de un mille de distance du lieu de cet indicible carnage. Ceux qui échappèrent reçurent encore des coups de feu qui les blessèrent plus ou moins. Nous ne parlerons pas des vols commis au préjudice de ces malheureux; ce fut une cruelle saturnale qui ne s'arrêta que d'elle-même par l'enivrement de la réussite. Le territoire n'avait point encore de milice organisée ; le gouverneur adressa de suite une dépêche au général commandant la division la plus proche pour lui demander du secours. Celui-ci en référa au lieutenant général son supé-

rieur qui, lui-même, télégraphia les circonstances au Président des États-Unis à Washington, et demanda des ordres pour agir. Il s'écoula un temps, toujours trop long, avant que, les instructions reçues, le détachement fût arrivé à sa destination. Sa présence suffit pour prévenir de nouveaux conflits, malgré la persistance de quelques mesures pour chasser du pays les quelques Chinois qui s'y trouvaient encore. Le gouverneur mentionna une particularité déplorable, c'est-à-dire la complicité à peine dissimulée de la population de cette résidence avec les émeutiers. Aucun des habitants n'osa se lever pour protéger les victimes, tant la férocité des assaillants avait terrorisé le pays. Une milice aurait existé qu'il eût été impossible de la convoquer dans un but d'apaisement. Que deviennent alors les traités passés avec la Chine, après les soulèvements identiques qui ont eu lieu en Californie quelques années auparavant? Cependant il est juste de dire que le gouvernement, informé de cet outrage, a fait réparation en argent, du préjudice causé aux Chinois, par un acte de 24 février 1887. Cette réparation quelle qu'elle fût ne pouvait couvrir l'acte de froide et sauvage barbarie consommé en face d'une population dont l'inertie impliquait la complicité (1).

(1) Voir sur tous ces faits : *The report of the Governor of Wyoming to the Secretary of the Interior*, novembre 1885, p. 1221-1225 *to the Secretary of Interior the report of the Governor*, 1887, 27 septembre, p. 1009 et suiv., et l'acte du Congrès du 24 février 1887, 49e congrès, sess. 2, ch. CCLIII, p. 418.

CHAPITRE XII

LE NOUVEAU-MEXIQUE (NEW-MEXICO).

Ce territoire a été organisé par un acte du Congrès du 9 septembre 1850. Il faisait partie autrefois du Nouveau-Mexique dont il a été détaché par la cession qui en a été faite aux États-Unis. Il embrasse aujourd'hui une superficie de 350 milles, couvrant 5 degrés de latitude, du 32e au 37e, et 6 degrés de longitude, du 103e au 109e. Cette étendue correspond à 78 millions d'acres de terre, ce qui équivaut à la surface des États de Maine, de New-Hampshire, de Vermont, de Massachusetts, de Connecticut, de New-York, de Rhode-Island, de New-Jersey et de Delaware (1).

L'aspect général du pays consiste dans des plateaux élevés traversés par des branches de montagnes parmi lesquelles surgissent, par intervalle, des pics s'élevant de 5 à 10 000 pieds, séparés par des cours d'eau qui traversent de fertiles vallées et conduisent dans le roc des masses d'eau qui se précipitent des montagnes. La principale rivière du Nouveau-Mexique est le Rio Grande del Norte qui coule du nord au sud, à travers tout le territoire et presque dans sa partie centrale. La partie sud a un climat tempéré bon pour une résidence d'hiver. Il n'a pas une altitude supérieure à 3 000 pieds. La grande diversité des sites varie les productions du sol : ici, les fruits savoureux du sud; là, les plantes des régions semi-tropicales; ailleurs, les maigres herbages et les bois clairsemés des régions froides, avec les variétés de lumière produites par ces aspects sans cesse changeants. Là où l'eau manque, il faut recourir aux puits artésiens

(1) Voir sur ce territoire : *The Report of the Governor* du 7 oct. 1886, p. 936.

dont la recherche parfois stérile entraîne la ruine de ceux qui y ont recours.

En 1885 le recensement du territoire constatait une population de 134,141 habitants et aujourd'hui le gouverneur en élève le nombre, par supputation, à 200 000. Une bonne partie est d'origine espagnole, ils parlent le langage de leurs ancêtres. Mais les nouvelles couches sont d'origine anglaise ou américaine (1). Tant que la similitude des langages ne sera pas complète, la fusion de ces éléments anciens et nouveaux ne s'opérera que lentement. La législature aujourd'hui comprend la nécessité de l'uniformité d'idiome; elle cherche à développer l'instruction par les écoles, mais les principaux auxiliaires sont les sociétés religieuses qui, dans toutes les directions, là comme ailleurs, lui apportent un grand appui.

La situation financière du pays n'est pas prospère, grâce à l'imprévoyance de la législature. Le territoire est endetté, il sera bien difficile de le tirer de ce mauvais pas. Les taxes sont mal réparties et surtout mal appliquées par manque d'ordre dans la répartition (2). L'éveil est donné, il sera pourvu, nécessairement, à cette grave lacune.

Les Indiens jetaient autrefois le désordre dans ce territoire, surtout les Apaches, tribu longtemps barbare, qui ne pouvait supporter le voisinage des blancs : il leur arriva de mettre à feu et à sang les parties qu'ils traversaient, de manière à répandre partout la terreur. Le gouvernement comprit enfin qu'il fallait briser ces phalanges barbares. En 1885 il dirigea des troupes sur ce territoire et, par leur énergique action, ces bandes furent expulsées, de manière à leur enlever tout espoir de retour. Depuis lors le calme est rétabli. Des malfaiteurs de race blanche s'étaient déjà groupés en 1881 et 1882 pour s'emparer des rênes du gouvernement; mais il s'éleva, dans le pays même, des sociétés de vigilance qui firent preuve de la plus grande énergie. Sans s'arrêter à la considération qu'elles procédaient par des voies

(1) *The report of the Governor*, 13 septembre 1887, p. 871. — (2) Le même, p. 880.

révolutionnaires, elles combattirent les rebelles et les mirent en jugement devant des comités choisis exprès pour cette œuvre réparatrice. Ils furent condamnés au dernier supplice, et l'exécution se fit publiquement. Cet exemple impressionna les esprits, au point d'empêcher le retour de ces calamités. Après le rétablissement de la paix, les comités de vigilance disparurent et la loi commune reprit son empire. Des compagnies de milice s'organisèrent, mais elles n'eurent point à entrer en lice. Elles sont plutôt une force morale qu'une arme de combat (1).

Les terres publiques dans le Nouveau-Mexique n'ont commencé à être mises en vente qu'en août 1870, en exécution d'une proclamation du Président des États-Unis. On les recherchait alors en vue de l'agriculture et des pâturages qui permettraient d'élever à peu de frais de nombreux bestiaux et de réaliser de très bons résultats. On a effectivement essayé et depuis lors on continue à élever des troupeaux de vaches, de bœufs et de brebis, ce qui, parfois, entraîne des rixes entre les éleveurs à raison de l'incertitude des limites de leurs *ranches*.

L'on mit pendant un temps en question si le New-Mexico renfermait des mines d'or et d'argent. Un officier de marine fut chargé d'explorer ce territoire ; il se livra à cette étude avec le soin qu'elle comportait ; il fit son rapport dont la conclusion était qu'il ne s'y trouvait de mines d'aucune espèce. Cependant les spéculateurs, peu confiants dans les données de la science, se mirent à rechercher et ils découvrirent ce que le savant n'avait point vu. Depuis lors, l'exploitation des mines marche d'un pas très lent, il est vrai. En 1886, l'on a constaté que les entreprises avaient procuré un rendement de 3,850,000 dollars en or et en argent, dans la proportion de 1 à 5 (2). De nouvelles recherches ont eu lieu dans plusieurs parties du territoire, et se continuent avec grand espoir de succès.

(1) *The report of the Governor*, 6 octobre 1884, p. 572 et suiv. — (2) Voir *The report of the Governor*, 13 septembre 1887, p. 878; même *Report*, p. 885 et 6 octobre 1886, p. 933.

Ces ressources ne sont pas les seules qu'offre ce territoire. Il possède des mines de charbon et d'autres encore. Dix mille acres de terre sont couverts de forêts de pins. Le grand obstacle au développement du Nouveau-Mexique est l'inconnu qui pèse sur la localisation et l'emplacement des terres qui ont pu être concédées par le gouvernement mexicain avant sa possession, et dont le maintien a formé l'une des conditions du traité de cession. Nous en parlerons au titre du domaine public.

Il existe au Nouveau-Mexique une assez grande tribu d'une espèce particulière, appelée Puebloes. Ces gens sont originaires du pays ; ils vivent en tribus groupées en seize communautés sur plusieurs points de ce grand territoire. Ils sont d'une nature paisible, travailleurs à leurs heures ; mais, généralement nonchalants, ils ne donnent à leurs travaux d'agriculture que le temps qu'ils ne peuvent s'empêcher de s'y livrer. Les danses, parmi eux, sont une sorte de culte qu'ils rendent à leur divinité. Ils y attachent des idées superstitieuses, croyant que ces exercices leur procureront un temps favorable et des récoltes abondantes. Ils vivent en commun et, ne pouvant rien faire d'utile l'hiver, ils s'abandonnent à leurs danses qui sont leur plaisir favori. L'été, si les pluies tardent à venir, ils abandonnent leurs espérances de récolte et leur matériel. La conséquence est la perte de tout ce qu'ils possèdent.

Les Puebloes vivent dans une grande ignorance. Cependant quelques groupes se relâchent de leurs danses, et se livrent avec plus de suite à leurs opérations. Ils construisent quelques maisons pour leur famille. L'instruction pour les enfants est restée très en arrière, à raison de l'incurie des maîtres d'école, et de ce que souvent ils ne connaissent point les deux langues espagnole et anglaise : condition essentielle pour amener graduellement ces natures à un point raisonnable de civilisation. Sous ce rapport de grands changements sont à faire.

Les Puebloes ne sont pas seulement des indigènes d'origine ; ils sont devenus citoyens des États-Unis et du territoire,

en vertu du traité de cession consenti par le Mexique sous cette condition, et en exécution d'un acte du Congrès; mais telle est leur ignorance, qu'ils n'ont jamais exercé leur droit de suffrage dans les élections. Ils se contentent du produit de leur travail, si imparfait et si peu productif qu'il soit; mais, en tant que citoyens, ils devraient, dit le gouverneur, supporter leur part des charges du territoire et du gouvernement. Cette situation privilégiée est battue en brèche par les blancs qui convoitent leurs terres, car elles sont les meilleures du pays. L'on voudrait engager le Congrès à les en dépouiller avec certaines compensations, pour les donner à leurs voisins si âpres à la curée; mais l'heure de la dépossession, si l'on s'y décide, n'a point encore sonné. La condition politique des Puebloes a été très controversée et elle l'est encore, comme nous l'expliquerons dans le livre sur les Indiens. Reconnus citoyens des États-Unis par le traité conclu avec le Mexique, admis comme tels par les cours de justice de l'Union, ils ont vu depuis le Congrès leur refuser la qualité de citoyen, et les soumettre à sa tutelle. Contrairement à cet acte autoritaire et illégal, le gouvernement du Nouveau-Mexique vient de taxer pour la première fois les terres de cette malheureuse tribu, en les considérant comme citoyens des États-Unis. Un recours sera formé sans doute contre ces taxes, mais qu'en adviendra-t-il (1)?

Nous ne parlons point ici des tribus indiennes d'une autre origine, répandues sur ce territoire; il en sera question au livre consacré aux Indiens en général.

Sur ce territoire, à Santa-Fé se trouve un ancien monument de grande structure présentant une façade de 300 pieds, sur une profondeur de 45. Les murs ont une épaisseur de 3 pieds et demi, et sont encore dans un bon état de conservation. Le style est de l'époque de l'invasion des Espagnols

(1) Voir pour les détails concernant les Puebloes : *The report of the Indian agent for Santa Fe in New-Mexico*, 10 septembre 1885. et *The report of the Governor of the Territory*, 21 octobre 1885. Voir sur quelques améliorations survenues dans ce territoire : *The report of the Governor*, 13 septembre 1887, p. 882 du *Report to Congress of the Secretary of Interior.*

en Amérique ; il rappelle le genre usité par les Aztèques. Les conquérants le complétèrent et en firent une résidence officielle pour les gouverneurs ou vice-rois quarante ans avant le débarquement des Pèlerins à Plymouth. Le gouverneur du Nouveau-Mexique presse le Congrès d'allouer la somme nécessaire pour faire les réparations qu'exige l'état actuel du monument, en lui donnant une destination utile et qui permette de lui assurer une longue durée. Il est le plus ancien souvenir de cette époque. C'est un type d'architecture ancienne à conserver (1).

(1) Voir *The report of the Governor*, 6 octobre 1884, p. 574.

CHAPITRE XIII

LE TERRITOIRE D'ARIZONA.

Ce territoire faisait autrefois partie du Nouveau-Mexique dont il a été détaché.

Il a été organisé par un acte du Congrès du 24 février 1863. Il s'étend du 100e au 114e degré de longitude ouest sur 34° 37 au 37e de latitude nord. Son étendue superficielle est de 113,916 milles ou 72,906,240 acres, surface trois fois plus étendue que celle de l'État de New-York. Sur ce territoire 18 millions d'acres environ sont affectés au pâturage. Les 50 millions de surplus sont des terres à minerai ou propres à l'agriculture (1).

La situation d'Arizona est très élevée au-dessus du niveau de la mer; il y a de longs plateaux traversés d'espace en espace par des fragments de montagnes diversifiés par des pics isolés ayant des altitudes de plusieurs mille pieds au-dessus des plaines. Montagnes et plateaux sont entrecoupés de rivières très larges se précipitant à de grandes profondeurs, quelquefois s'étendant dans des plaines ouvertes et fertiles. Le climat est salubre pendant toute l'année, excepté dans le voisinage du bas Colorado et de la Gila où la chaleur est extrême, l'été (2).

La majeure partie du territoire se compose de terres propres à l'agriculture et au paturage pour l'élève des bestiaux. Certaines parties sont couvertes de forêts. L'on y trouve surtout des mines très riches d'or, d'argent, de cuivre, de fer, de plomb, de soufre, de zinc, d'antimoine. Presque partout, les montagnes renferment du minerai, avec

(1) *The report of the Governor of Arizona*, 1er octobre 1887, p. 754.— (2) Voir pour la topographie de ce territoire le *Report* de 1868, p. 836 et suiv.

plus ou moins d'abondance. Humboldt a dit de ce pays que la richesse du monde y était renfermée. En effet, on y trouve de l'or à l'état natif dans son enveloppe de quartz. Il est aussi combiné avec du fer, du soufre, du plomb, du zinc, du cuivre, etc. L'argent se montre dans son état primitif sous diverses formes. Il en est de même du cuivre. Tous ces mélanges compactes indiquent un état de bouleversement de la terre dont les époques nous sont inconnues. Jusqu'à présent ces trésors, plutôt encore supposés que connus, ont été à peine fouillés, à cause des empêchements de communication dus à l'absence de chemins de fer; mais déjà des usines ont été créées, des mines découvertes et le produit de leur exploitation s'est graduellement élevé.

Ainsi, en 1870, l'or et l'argent découvert ont produit 1,942,403 dollars; en 1880 4,472,471; en 1881 8,198,766; en 1882 9,298,267.

En 1883, l'une des mines ayant suspendu ses opérations, une grève s'en est suivie, qui n'a point permis de constater les résultats. Mais l'intervention militaire, vu l'insuffisance de la milice, a ramené l'ordre. Des arrangements sont intervenus avec les mineurs qui ont permis la reprise des travaux.

La même progression a eu lieu pour les mines de cuivre dont, en trois ans de temps, la production s'est avancée de deux millions à quinze millions de livres pesant (1).

Toutes ces mines ne prendront leur complet essor qu'à l'aide de chemins de fer de grande communication, dont deux déjà atteignent ce pays; d'autres les suivront bientôt.

Quant à l'agriculture et aux pâturages, quelques comtés sont suffisamment arrosés, tandis que d'autres sont privés d'eau entièrement, et il faut recourir à la création de canaux d'irrigations et à des puits artésiens, sans lesquels de vastes contrées resteraient à tout jamais stériles. Il en est de même des pâturages dans nombre desquels l'eau

(1) Voir *The report of the Governor of Arizona*, 30 septembre 1883, p. 507.

manque, ce qui rend impossible de ce côté d'élever de nombreux bestiaux des races ovine et bovine.

L'eau et les chemins de fer sont les grands besoins de ce territoire, et, avec l'aide du Congrès, il arrivera à un état aussi prospère que les autres, pour ne pas dire davantage, vu sa richesse naturelle.

Beaucoup d'*haciendas*, des colonnes, de magnifiques ruines se trouvent dans diverses parties de ce territoire, et attestent l'état de civilisation des populations antérieures, qui faisaient usage de pâturages, cultivaient la terre et la vigne, et exploitaient le minerai; mais cet état de colonisation pratiqué par les Aztèques fut anéanti par les agressions des Indiens de la tribu des Apaches, qui détruisirent tout ce qui se trouvait sur leur passage.

Les émigrants qui, aujourd'hui, s'avancent sur ce territoire, sont des travailleurs Mexicains, agriculteurs et pâtres, et des Américains aptes à tous les travaux; mais jusqu'à présent ils sont insuffisamment protégés contre les Indiens de la tribu des Apaches, au nombre de 25,000 environ, dont les réserves sont enclavées dans ce territoire. Tous ne sont pas hostiles, tous n'ont pas pris les armes contre les habitants; mais les quelques bandes qui se sont soulevées en 1882 ont nécessité l'intervention militaire qui, en leur infligeant une sévère répression, les a ramenés au calme dans leurs réserves de manière à rétablir la sécurité de ce côté. Cependant les réserves de ces Indiens renferment, paraît-il, les terres les plus riches dont ils ne font rien. Ce serait chose utile de la part du Congrès d'acheter ces terres et de caser les indigènes sur d'autres réserves où rien ne serait à craindre ni pour eux ni pour les habitants du territoire.

L'insécurité des habitants n'était pas due seulement aux invasions des Indiens de la réserve San-Carlos et d'autres; mais aussi aux vols, aux déprédations des Mexicains du voisinage. Là se trouvent de hardis brigands qui enlèvent des troupeaux de bœufs, font la contrebande et violent les lois du territoire impunément. Ces attentats et ces fraudes

appellent une vigoureuse répression, réclamée avec instance par le gouverneur. Ces misérables dépouillent les citoyens, inquiètent les gens paisibles et empêchent ainsi le développement du territoire de ce côté (1).

Une autre cause encore vient agiter l'Arizona. Dans quelques localités, notamment dans le comté d'Apache, des Mormons, en assez grand nombre, sont venus s'établir, contraints qu'ils sont de quitter l'Utah, afin de pouvoir continuer les pratiques de la polygamie qui heurtent les sentiments chrétiens d'Arizona (2). Des poursuites judiciaires ont déjà été exercées contre quelques-uns d'eux qui voudraient, fervents missionnaires, étendre cette phalange en Arizona. Tout territoire de nouvelle formation, recevant des émigrants de tous pays et de toutes croyances, doit se mettre en garde contre l'invasion de pratiques plus ou moins antisociales, afin de diminuer d'autant le trouble et les désordres sociaux qu'entraîne cet amalgame d'éléments hérétogènes, qui résistent aisément à la règle, et qu'on ne domine que par l'application de la loi pénale. On cherche à réprimer, à prévenir; mais le bras séculier est lent à agir et laisse consommer beaucoup de méfaits qui paralysent les émigrants, les settlers, et arrêtent les progrès de la colonisation.

Une autre cause encore, et celle-là est grave, vient arrêter l'occupation générale de ce territoire. Nous voulons parler des réclamations de terres considérables qui sont déjà faites et qui peuvent se faire, en vertu de titres mexicains.

Des fraudes monstrueuses se sont déjà faites par la production de titres faux qui ont été confirmés par la nonchalance ou la corruption des agents chargés d'éclairer la justice. Aucune prescription ne peut être opposée aux réclamants, qui s'appuient sur le traité de Guadaluppe hidalgo, de telle sorte que le sol acquis par ce traité est paralysé par la crainte d'évictions imprévues, mais que

(1) Voir *The report of the Governor*, 1er octobre 1887, p. 760. — (2) Voir *The report of the Governor*, 25 octobre 1884, p. 530.

tout rend possibles, attendu que les titres invoqués ne se peuvent connaître que lorsqu'ils sont produits à la diligence des réclamants. Peu importe que les titres portent sur des towns ou sur des propriétés particulières, bâties ou occupées sur des présomptions favorables. Si la réclamation (*private claim*) est fondée, les cours de justice doivent consacrer le titre et assurer force à la loi, c'est-à-dire au traité de cession qui est *the law of the land* (la loi du pays).

Il est à peine croyable qu'un grand peuple se considère comme à ce point enchaîné par un traité de cession de territoire, qu'il ne soit pas le maître d'assigner à ces revendications les limites de durée par des avertissements réitérés donnés aux parties intéressées, par la voie des journaux, afin qu'elles ne puissent prétendre cause d'ignorance, si elles n'exerçaient point leurs droits dans les délais déterminés. Ces considérations s'appliquent à tous les territoires et États créés sur les terres acquises de la France, mais principalement du Mexique; car ce sont celles-là qui, plus que d'autres, sont très recherchées aujourd'hui.

L'éducation est fort négligée sur ce territoire, faute de ressources. L'on a adopté cependant un système d'écoles: 97 écoles ont été créées et réparties par comtés eu égard à la force de chacun d'eux; mais l'argent, qui est le nerf des écoles comme de tout autre chose, manque. L'on a fait appel au Congrès pour qu'il accorde dès maintenant au territoire, avant son admission comme État, les 16e et 36e sections des townships. Jusqu'à présent cet appel n'a point été accueilli, et il ne paraît pas que ce corps politique veuille rien changer à l'ordre établi, ce qui l'entraînerait trop loin. La population d'Arizona qui, d'après le recensement de 1880, s'élevait à 40,440, montait en 1887 à 90,000 âmes. Ce chiffre croissant prouve que la richesse du sol commence à être mieux appréciée et va en augmentant (1).

Plusieurs tribus indiennes sont établies sur ce territoire.

(1) *The report of the Governor*, 1887, p. 753 et suiv.

La plupart sont industrieuses et habiles dans les travaux manuels. D'autres s'occupent d'agriculture. Mais les Apaches, auxquels appartiennent deux millions et demi d'acres de bonnes terres cultivables dont une partie en minerai, sont restés jusqu'à présent sauvages et cruels. Leur présence sur ce territoire est un des empêchements sérieux à son développement (1).

(1) Même *Report*, p. 759 et *Report of the Governor*, 1885, p. 1011 et *passim*.

CHAPITRE XIV

LE DISTRICT D'ALASKA (1).

L'Alaska a été acquis de la Russie par le traité du 30 mars 1867. Cette province se composait alors, comme elle se compose aujourd'hui, d'une presqu'île bornée, au nord, par l'Océan Arctique, à l'ouest et au sud par l'Océan Pacifique et par la mer et le détroit de Behring, à l'est par les possessions anglaises. De ce district dépendent quelques îles, notamment celles appelées Saint-Paul et Saint-Georges.

L'ensemble de cette possession est évalué à 581,107 milles carrés, c'est-a-dire une étendue supérieure à celle de quinze des États les plus importants de l'Union, en y comprenant la Nouvelle-Angleterre. Les États-Unis occupant une étendue superficielle de 2,970,000 milles carrés, l'Alaska se trouve représenter le cinquième de tous les États et territoires de l'Union.

L'Alaska est partagé en trois districts différant matériellement l'un de l'autre comme climat, capacité d'agriculture et caractère physique. Le district nord s'appelle Yakou district, celui du milieu est qualifié Aleutian, et celui du sud est connu sous le nom de Sitkan district.

Le premier, dans le voisinage de Yakou, a un sol mouvementé, bas et présentant quelques rocs montagneux. Sur une grande étendue de cette partie les terrains sont d'alluvion et fertiles. On y trouve de la glace solidifiée sur les bords de la rivière, et malgré cela, il y a des matières végétales, particularité remarquable qui prouve que, dans les régions de température glaciale, se rencontrent des parties de terre favorisées de la végétation.

(1) Voir pour tous les détails concernant ce territoire le très ample *Report* du gouverneur, du 1er octobre 1887, p. 691 à 751.

Le climat de l'intérieur du district de Yakou, de même que cela a lieu sur les bords du Pacifique, diffère du climat des bords de la mer. Celui des côtes est tempéré par la masse d'eau renfermée dans le détroit de Behring et par le courant d'eau chaude du Pacifique, qui rendent le climat d'hiver, sur la côte, beaucoup plus chaud que celui de l'intérieur. Quant aux étés, les grandes pluies rafraîchissant la température, ils sont moins agréables qu'à l'intérieur. Les mois de mai, juin et partie de juillet sont très favorables à l'agriculture : la pousse des plantes est rapide.

Le district de Sitka fournit peu de terres arables. Les céréales manquent à cause de la grande humidité. La principale ressource de cette partie est le bois, qui est très bon pour la navigation. Le climat de la partie sud du district est doux, mais immodérément pluvieux. Le climat d'hiver est plus tempéré que celui de la même saison à Berlin et à Vienne, et que celui de New-York et Philadelphie.

Il serait difficile de préciser le chiffre de la population d'Alaska à cause des habitudes mouvantes des habitants, même à Silka où l'existence est plus conforme aux mœurs civilisées. En 1880 un agent du gouvernement de l'Union a dressé une espèce de recensement de la population du district; mais ce document est erroné à divers égards, il ne peut faire autorité. A défaut d'autre titre, il faut recourir aux rapports faits au Président des États-Unis de l'état du district par le gouverneur le 1er octobre 1886 et le 1er octobre 1887. D'après les supputations du gouverneur, la population s'élevait à cette dernière date à 39,800 habitants ainsi divisés :

Les blancs feraient un ensemble de	5000
Puis viendraient les créoles (pratiquement blancs)	1800
Les Aléoutiens	3000
Les naturels des pays civilisés et plus ou moins éduqués	2500
Enfin les naturels non civilisés	27500
Total	39800

Les principales ressources de ce pays sont les pêcheries.

La morue, le saumon, la baleine, le phoque y abondent. Le commerce des pelleteries donne de grands profits; mais monopolisé dans les mains d'une grande Compagnie, il serait plutôt contraire que profitable au district, à raison de l'influence prédominante qu'elle exerce sur les autres services. On trouve dans le sol des mines de cuivre, de fer, de charbon, de l'or et de l'argent. Les mines d'or se trouvent à 2,500 pieds au-dessus du niveau de la mer; quelques-unes sont à une distance assez rapprochée de la mer (un demi-mille). La glace est un grand objet de commerce avec les différentes parties de l'Amérique et avec d'autres contrées lointaines.

L'on a supputé les profits présumés de quelques-uns des objets du commerce exercé à Alaska et le gouverneur les évalue ainsi :

Commerce de fourrures	2,500,000	dollars.
Or	1,350,000	—
Pêcheries	3,000,000	—
Bois et ivoire	100,000	—
	6,950,000	dollars.

Le gouverneur estime que le commerce de fourrures est arrivé à son maximum, tandis que l'extraction de l'or et son commerce seront aisément triplés et quadruplés si les capitaux se dirigent de ce côté. Les eaux minérales sont variées, mais sans profit, dans l'enfance de ce pays. Les moyens de communication manquent; de là l'appauvrissement relatif dont on cherche à le faire sortir.

Dès 1868, le Congrès a prescrit des mesures d'ordre public, en rapport avec l'état rudimentaire des habitants de cette province. Elles tendaient à tenir en respect les natifs, par la prohibition de l'introduction et de l'emploi des spiritueux, en restreignant la chasse des animaux existant sur ce territoire, et en installant des juridictions pour connaître des violations des lois. Les cours de justice des États-Unis, fonctionnant dans les États de Californie et d'Orégon, furent chargées originairement de cette mission.

Mais depuis une cour spéciale a été créée, comme on le verra bientôt.

Après un apprentissage de la vie, sous l'autorité discrétionnaire du gouvernement national, l'on comprit qu'il fallait donner à ces populations déjà un peu façonnées aux usages américains un gouvernement civil qui, sans être un gouvernement de territoire, donnerait cependant quelques garanties, tant aux natifs qu'aux citoyens américains et aux étrangers qui voudraient s'établir dans l'Alaska. Voici quelques traits de ce gouvernement, tel qu'il est tracé dans un acte du Congrès du 17 mai 1884 (1).

D'abord, ce territoire est érigé en un district civil et judiciaire, et administré par un gouverneur, au siège du district fixé à Sitka. Ce gouverneur a pouvoir de veiller à l'exécution des lois, à la bonne administration par les agents du gouvernement, au sursis de toutes pénalités jusqu'après l'opinion émise par le Président. Il est le commandant en chef de la milice du district. Il l'appelle sous les armes pour obtenir force à la loi. Il y enrôle tous les citoyens des États-Unis en état de porter les armes. Il est investi, en un mot, de tous les pouvoirs conférés au gouvernement des territoires, dans la mesure compatible avec l'état du district, et chaque année il doit fournir au Président des États-Unis un rapport circonstancié sur tous ses actes, sur la condition du district, ses ressources, son industrie, sa population, et sur l'administration générale du gouvernement. Le Président est muni du pouvoir de modifier, confirmer ou annuler tous actes de ce fonctionnaire.

Une cour de justice a été instituée pour ce district, elle est investie des pouvoirs attribués aux cours de même nature fonctionnant aux États-Unis, pour exercer les attributions des cours de circuit. Un juge spécial est créé pour cette destination et doit tenir session deux fois par an, l'une à Sitka, l'autre à Wrangel, indépendamment des sessions

(1) 48e cong., sess. 1re, ch. LIII, p. 24.

spéciales qui pourront être jugées nécessaires. Cette cour est autorisée à employer des interprètes, attendu que les habitants natifs sont étrangers à la langue anglaise. Ce juge fixe lui-même les dépenses de sa cour.

Près de cette cour se trouve un greffier, qui cumule avec cet emploi la qualité de trésorier du district, puis un district attorney et un marshal. Le greffier reçoit le montant des condamnations prononcées, les confiscations, etc. Il en applique le produit aux dépenses du district, telles qu'elles sont ordonnancées par le juge. Un compte des recettes et dépenses est présenté par lui tous les trois mois au Secrétaire du Trésor.

Indépendamment de ces attributions d'autorité, la loi a institué quatre commissaires, chargés de fonctionner distinctement l'un de l'autre, à Sitka, à Wrangel, à Oonalashka et à Juneau City pour y exercer les fonctions de juges de paix, et y mettre en pratique les lois de l'Orégon, en tant qu'elles seraient applicables au district, et qu'elles n'auraient rien de contraire aux lois des États-Unis. Ces commissaires peuvent aussi accorder des *writs d'habeas corpus*. Ils ont les pouvoirs de notaires publics. Le gouverneur est particulièrement chargé d'adresser, de temps à autre, au Congrès, un rapport sur les opérations de l'importante Compagnie appelée *Alaska seal and fur C°*, et sur les infractions qu'elle pourrait commettre aux traités passés entre elle et les États-Unis.

Le marshal a les mêmes pouvoirs que ceux attribués aux marshals près des cours des États-Unis. Il a la garde des prisons du district et il s'adjoint des auxiliaires pour remplir leur office distinctement dans les villes de Sitka, Wrangel, Oonalashka et Juneau où ils pratiquent l'office de constables et d'agents d'exécution des cours de commissaires.

La cour de district a pouvoir de décider les cas judiciaires en matière d'*Equity law,* et dans les circonstances où il y aurait une question soulevée sur des droits de propriété, ou sur les mines ou sur la constitutionnalité

d'une loi. Toutes les espèces se rattachant à la common-law sont soumises au jury, sauf appel et recours pour violation des lois.

La loi accorde sa protection aux Indiens, c'est-à-dire aux natifs, et à toutes autres personnes en possession de terres du district, sauf au Congrès à statuer plus tard en ces matières. Mais les lois applicables aux terres publiques des États-Unis ne peuvent être invoquées par les possesseurs du sol, sauf règlement ultérieur par le Congrès.

Tous les fonctionnaires de l'ordre civil et judiciaire sont nommés par le Président, pour une durée de quatre années, de l'agrément du Sénat (sect. 2). Ils reçoivent les émoluments (*fees*) dus pour l'exercice de leurs offices. Ils en tiennent compte aux États-Unis, sauf à eux à recevoir l'émolument fixe qui leur est attribué par la loi. Tous sont soumis au serment, et le greffier fournit les garanties nécessaires pour répondre des sommes qu'il touchera, jusqu'à concurrence de 10,000 dollars. Quant aux commissaires, ils sont tenus de fournir chacun une garantie de 3,000 dollars pour la bonne exécution de leurs fonctions.

L'Attorney général a été chargé de recueillir et de faire imprimer en langue anglaise celles des lois des États-Unis qu'il jugerait applicables aux devoirs du gouverneur, du district-attorney, du juge, du greffier, des marshals et des commissaires chargés de fonctions dans le district, et d'en délivrer des exemplaires auxdits fonctionnaires, pour les éclairer sur leurs droits et leurs devoirs, ainsi que des copies des lois de l'Orégon applicables au district.

Le Secrétaire de l'Intérieur a formé une commission composée du gouverneur et de deux des fonctionnaires ci-dessus désignés, avec mission d'étudier la condition des Indiens résidant sur ce district, de désigner les terres dont il pourrait être fait réserve pour eux, les mesures à prendre en vue de leur donner l'éducation ou de déterminer quels droits pourraient être assurés aux *settlers* à raison de l'occupation des terres publiques, et de signaler en un mot les mesures à prendre lorsque les lois sur les terres publi-

ques des États-Unis seraient étendues à ce district sans distinction de race, jusqu'à ce que le temps arrive de faire jouir ce pays du bénéfice des institutions des États-Unis.

La loi du 7 mai 1887 fait réserve des dispositions relatives à l'Alaska contenues dans les Statuts révisés des États-Unis, en tant qu'elles ne seraient pas contraires à la loi nouvelle. Prohibition est faite d'importer, de fabriquer et de vendre des boissons spiritueuses dans le district, si ce n'est pour causes médicinales ou scientifiques, sous les peines édictées par les Statuts révisés des États-Unis (sect. 14).

Du reste le Congrès, ne voulant laisser planer aucun doute sur la forme du gouvernement qu'il entendait donner à l'Alaska, explique en propres termes que l'Alaska n'a droit ni à une assemblée législative, ni à un délégué au Congrès.

En 1884, le gouverneur nommé pour le district d'Alaska a fait un rapport au Secrétaire de l'Intérieur sur l'état de cette possession; mais, nouvellement arrivé dans ce pays auquel il était tout à fait étranger, il n'entre dans aucune explication précise sur des points déterminés. Il se borne à signaler l'excellente influence exercée par le comité presbytérien des *home missions*, pour arriver à la christianisation des naturels d'Alaska.

Le gouvernement de l'Union pourvoit à l'éducation première des habitants natifs d'Alaska. Des sociétés chrétiennes joignent leurs efforts aux siens en augmentant le nombre des écoles. En 1887, on en comptait trente-huit fonctionnant sur ce district, indépendamment des écoles d'industrie appliquée. Ces moyens d'avancement des habitants d'Alaska sont les meilleurs entre tous; mais le gouverneur fait remarquer que le monopole de la Compagnie des fourrures exerce dans le district un empire dominateur, écrasant pour les natifs. C'est eux qu'elle emploie pour les opérations, elle les paye avec de la fausse monnaie qu'elle les oblige à recevoir. Tout natif qui voudrait vendre des fourrures à d'autres qu'à la Compagnie serait réduit à la

famine par l'impossibilité de se procurer des vivres, eu égard aux très grandes distances qui les séparent des lieux d'approvisionnements. Cette oppression ne devrait pas être tolérée et le gouverneur demande la résiliation du contrat accordé à la Compagnie. Il n'y a point à craindre que cette industrie disparaisse, mais un meilleur agencement assurerait le revenu du gouvernement, en même temps qu'on améliorerait le sort des natifs. Le gouverneur insiste d'une manière énergique pour faire cesser ce monopole qui enrichit immodérément la Compagnie, en même temps qu'il tend à détruire les habitants. Mais en supposant le maintien du monopole, pourquoi le gouvernement ne prendrait-il pas les mesures propres à garantir les Alaskiens contre toutes oppressions en autorisant la vente des fourrures en présence d'agents du gouvernement ou par eux, en faisant payer une taxe qui serait assurée à celui-ci, en protégeant les vendeurs contre les abus?

La protection du gouvernement doit s'étendre aux moyens d'hygiène propres à garantir la santé des natifs qui, dans une partie de ce district, sont exposés à des épidémies. Si l'on ne se hâte de pourvoir à ce besoin, l'extinction de la race entière arrivera assez prochainement; car ils sont dépourvus par eux-mêmes des moyens de protection indispensables. Le gouverneur rapporte qu'il n'existe encore aucune maison d'éducation pour les enfants des gens de race blanche. Il considère comme nécessaire l'introduction d'une force militaire pour maintenir l'ordre. Il dénonce surtout les violations ouvertes des lois répressives de l'introduction et de la vente des spiritueux, commerce si dommageable à l'avancement du peuple dans la civilisation.

L'étendue des îles où se fait la chasse des animaux à fourrures est à 1500 milles à l'ouest de Sitka. On ne peut visiter ces régions que par eau et aux mois de juin et juillet seulement, la saison de chasse finissant en juillet. Mais alors le gouverneur doit pourvoir aux dépenses de transports, toujours coûteuses pour les agents du gouvernement.

Dans les districts importants de Kodiak et Kenai la majeure partie de la population se compose d'individus d'origine russe ou aléoutienne. Tous se prétendent chrétiens membres de l'Église grecque. Ils sont paisibles, travailleurs et regrettent profondément que le gouvernement ne les juge point dignes de considération et à ce titre aptes à jouir d'un gouvernement mieux approprié à leur état. Suivant le gouverneur, il est nécessaire d'augmenter le nombre des commissaires eu égard aux grandes distances qui séparent les magistrats des populations confiées à leurs soins.

Il se fait des trafics illicites dus à l'insuffisance des percepteurs du revenu qui devraient croiser incessamment dans les eaux où cela est nécessaire. Du reste, tous les services sont dépourvus d'une organisation bien ordonnée, elle est insuffisante comme nombre. Au Congrès revient la tâche de faire la lumière partout et de consacrer à ces services les sommes nécessaires pour activer la marche régulière de cette possession.

LIVRE HUITIÈME

Le domaine national.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION TERRITORIALE DE L'UNION AMÉRICAINE.

Le domaine public ou national des États-Unis, qui est indépendant de celui des États individuels, joue un rôle considérable dans le fonctionnement des institutions de ce pays. Une grande partie des questions qui s'agitent au Congrès y ont trait, plus ou moins directement, sous des aspects multiples : achats de vastes territoires en la possession des Indiens, ou échange de terres avec eux ; cadastre des terres de cet immense domaine, soumis à une orientation nouvelle et méthodique ; impulsion ou restriction à donner à l'émigration étrangère ; aliénation des terres par des voies diverses, à l'enchère, à l'amiable, par préemption, par la création de homesteads, etc., en vue de faire jaillir à la fois toutes les sources de la richesse publique ; donations de terres plus ou moins étendues aux États, dans un but d'amélioration et d'utilité générale ; formation de territoires, berceaux de nouveaux États ; assainissement de contrées marécageuses ; concessions de terres fort étendues à des compagnies de chemins de fer ou de canaux de grande communication, destinés à relier ensemble les extrémités de cet empire ; facilités de création de towns et cités ; aide à l'instruction publique ; récompenses nationales ; indemnités de toute sorte, etc. Dans toutes ces circonstances, le Congrès a les yeux toujours tournés vers ce thermomètre, qui est dans un état constant d'oscillation. En un mot, quelque vastes que soient ses entreprises, il

puise à pleines mains dans ce trésor inépuisable, qui rend praticables des desseins gigantesques impossibles à d'autres nations beaucoup moins favorisées.

Avant d'entamer ce sujet, esquissons rapidement les origines des possessions américaines composant aujourd'hui le domaine des États-Unis.

Tout le territoire occupé par les treize colonies fondatrices de l'Union devenues États leur a été abandonné par l'Angleterre, aux termes du traité de paix de 1783, dans les limites alors fixées, destinées à les séparer de ce qui devait rester à cette puissance sur le continent américain. Quelques-uns de ces États prétendaient d'abord avoir seuls droit, d'après leurs chartes royales, à toutes les terres au nord-ouest et au sud-ouest qui, encore désertes ou à peu près, faisaient suite aux parties de territoire effectivement occupées par eux ; mais ils renoncèrent, par la suite, à ces prétentions comme on l'a déjà vu, en sorte que le domaine public de l'Union se trouva considérablement étendu jusqu'au fleuve Mississipi.

Indépendamment de ces renonciations, quelques-uns des États fondateurs devaient, dans un espace de temps plus ou moins rapproché, subir de leur propre consentement, des démembrements destinés à former de nouveaux Etats. Ainsi, le Kentucky et, beaucoup plus tard, la Virginie-Ouest, naquirent de la Virginie proprement dite ; le Vermont, de New-York, et plus tard, le Maine du Massachusetts. Au sud-ouest se formèrent le Tennessee, territoire détaché de la Caroline du Nord ; le Mississipi et l'Alabama, territoires concédés par la Caroline du Sud et venant de la Georgie, avec addition d'un petit coin de l'ancienne Floride.

Quant au territoire nord-ouest, dont la condition politique fut réglée par l'Ordonnance de 1787, cinq États, parmi les plus importants de l'Union, y ont été créés, savoir : l'Ohio, l'Indiana, le Michigan, l'Illinois et le Wisconsin, dont une bande de terre, malgré les termes de cette ordonnance, a été détachée pour compléter l'État du Minnesota.

L'acquisition de la Louisiane en 1803 (30 avril) vint accroître le domaine public dans des proportions incommensurables; car cet immense territoire n'avait jamais été délimité avec l'Angleterre, de manière à fixer d'une manière permanente les frontières des deux empires (1). En 1818 (20 oct.), un traité de paix, intervenu entre l'Angleterre et les États-Unis, posa les limites de la Louisiane, depuis le lac des Bois (*lake of the Woods*) le long du 49e parallèle. Quant à la partie à l'ouest des Montagnes Rocheuses, par un autre traité du 15 juin 1846, la frontière internationale fut continuée au long du même parallèle jusqu'au milieu du canal séparant l'île Vancouver de la terme ferme, et de là, à travers le détroit de Fuca, jusqu'au Pacifique (1). Dès lors, les États-Unis possédèrent d'une manière indépendante cette portion de la Louisiane appelée Orégon, sur le motif de la découverte de l'embouchure de la rivière Colombie par le capitaine Gray, en 1792. Par suite de cette fixation de frontières, l'ancienne province de la Louisiane se trouva embrasser les parties de l'Alabama et du Mississipi au sud du 31e parallèle, plus la superficie entière des possessions sur lesquelles furent créés les États de Louisiane, Arkansas, Missouri, Iowa, Nebraska, Nord-Dakota, Sud-Dakota, Montana, Washington et Orégon, tout le Minnesota à l'ouest du fleuve Mississipi, tout le Kansas, à l'exception d'un petit coin à l'ouest du 100e méridien et au sud de la rivière Arkansas; plus le territoire de Idaho, le territoire indien, et parties de Wyoming et de l'État de Colorado (2).

Les terres comprises dans l'ancienne Floride ont été cédées aux États-Unis par l'Espagne, aux termes d'un traité conclu avec cette puissance, le 22 février 1819. Des difficultés s'étaient élevées au sujet d'une partie de cette possession par suite de la guerre de 1812; mais le différend fut tranché en faveur des États-Unis par le traité dont il vient d'être question (3).

(1) *Report of the Secretary of the interior*, 1870-71, p. 21. — (2) *Report of the Secretary of the interior for* 1870-71, p. 22.— (3) Même *Report*, p. 22.

Le Texas s'est détaché du Mexique en 1845. Une guerre s'en est suivie avec cette puissance; elle s'est terminée par le traité de Guadalupe Hidalgo, du 2 février 1848, aux termes duquel les États-Unis acquirent une grande partie du territoire du Mexique. Par un traité subséquent, du 30 décembre 1853, une autre partie de territoire y fut ajoutée. Le Texas resta formé en État. Quant aux autres parties acquises par les États-Unis, traversées par les Montagnes-Rocheuses et la sierra Nevada, elles sont occupées aujourd'hui par les États de Californie, Nevada, une grande partie du Colorado, par les territoires d'Utah, Arizona et partie du New-Mexico et de Wyoming (1).

Le Texas, en entrant dans l'Union, fit réserve expresse de la propriété de ses terres publiques. Subséquemment cependant, et par un acte du 23 novembre 1850, cet État consentit à faire l'abandon aux États-Unis de diverses réclamations qu'il avait adressées à cette puissance, et de ses terres au nord du parallèle 36° 30" et entre ce parallèle et le 32° à l'ouest du 103° méridien. En payement de cet abandon cet État reçut 10,000,000 de dollars. Ces terres font maintenant partie de l'État du Kansas et du territoire du New-Mexico (2).

Enfin le vaste pays appelé Alaska fut acquis de la Russie, par un traité du 30 mars 1867 (3), et est aujourd'hui érigé en district comme on l'a vu.

Pour mieux indiquer les États et territoires dans lesquels existent des terres publiques à vendre, nous allons en faire la classification topographique.

Le premier groupe embrasse la Floride, l'Alabama, le Mississipi et la Louisiane. Ces États bordent le golfe du Mexique.

Le deuxième groupe est situé dans la vallée du Mississipi, à l'est et à l'ouest de ce grand fleuve. A l'est figurent l'Ohio, l'Indiana, l'Illinois, le Michigan et le Wisconsin; à

(1) *Report of the Secretary of Interior for* 1870-71, p. 22, et *Report for* p. 49. — (2) *Report for* 1870-71, p. 22. — (3) *Act of the* 45° *congress*, sess. 1, ch. LIII, et *Statutes of the U. S.*, sect. 1954, p. 344.

l'ouest le Minnesota, les deux Dakota, l'Iowa, le Missouri, l'Arkansas, le Kansas et le Nébraska.

Le troisième groupe est formé d'États et territoires traversés par les Montagnes-Rocheuses, à savoir : les États de Colorado, de Montana, les territoires du Nouveau-Mexique, d'Arizona, de Wyoming, d'Idaho et d'Utah.

Quant au quatrième groupe, il consiste dans les États situés sur le versant du Pacifique : Alaska, Washington, Orégon, Californie et Nevada, qui en est bien près.

CHAPITRE II

RÉSERVES CONTENUES DANS LES TRAITÉS DE CESSION.

Les puissances étrangères, en aliénant au profit des États-Unis quelques-unes de leurs plus importantes colonies, ne voulaient point en abandonner les habitants à la discrétion de leur nouveau souverain. Les traités conclus avec la France, l'Espagne et le Mexique renferment, au contraire, des stipulations particulières ayant pour objet de leur assurer une condition politique égale à celle des citoyens des États-Unis, et de confirmer à ceux qui en jouissaient déjà la plénitude de leurs droits de propriété sur les terres dépendant de ces possessions, sous l'égide des lois de leur pays. La seule restriction mise à ces droits fut la suppression de toute féodalité en conformité de l'article 1er, section 9 de la Constitution des États-Unis. Au nombre des droits protégés par ces stipulations figuraient des concessions de terre faites à divers individus à titre d'indemnités, de récompenses ou de faveurs, soit par les souverains directement, soit en leur nom, par les représentants, gouverneurs généraux, intendants, commandants militaires ou autres plus ou moins autorisés. Les titres en question n'avaient pas tous le même caractère. Les uns étaient complets dès l'origine; d'autres ne consacraient que des droits éventuels ou subordonnés à l'exécution de certaines conditions. L'appréciation de ces actes réclamait des aptitudes particulières et une initiation aux législations étrangères, rare à trouver partout. Cette difficulté n'était pas la seule : pour appliquer ces concessions sur des espaces vagues, il fallait recourir à des méridiens différents les uns des autres, et, de plus, adopter pour les opérations cadastrales les mesures telles qu'elles étaient

usitées dans les pays d'origine : ici, la perche de Paris; ailleurs, l'arpent d'Espagne; plus loin les sitios de la Californie, distincts de la lieue espagnole (1). Les terres, objet de ces concessions, de peu de valeur vénale d'abord, prirent successivement beaucoup d'importance sous la puissante impulsion des Américains; et tel qui, pendant de longues années, paraissait avoir oublié ses titres, s'est évertué depuis à les faire valoir, et à réclamer la cadastration et la mise en possession des terres de ces origines. Des difficultés de plus d'une espèce sortirent de cet état de choses; car tout était à créer, pour s'assurer de la validité des titres invoqués, du poids des témoignages produits, sans parler de l'incertitude des procédures à suivre pour trancher les contestations (2). Dans cette confusion, les faussaires se donnèrent aisément carrière, soit par l'impéritie des employés chargés de vérifier et d'appliquer les titres produits, soit par la complicité coupable de ceux du cadastre. Un certain nombre de titres faux furent validés par le Congrès, qui, s'en reposant sur ce travail préparatoire, y donna sa sanction.

Aucune prescription de la loi américaine ne venant arrêter le flot incessant des réclamations, elles se multiplièrent sur divers points des États-Unis, de telle sorte que, chaque jour, il s'en produit de nouvelles, malgré le long temps écoulé depuis l'origine des traités de cession. Les États où s'exercent ces réclamations sont principalement la Louisiane, la Floride, l'Alabama, le Mississipi, l'Arkansas, le Missouri, l'Indiana, l'Illinois, le Michigan, le New-Mexico, la Californie, le Colorado, l'Arizona, l'Orégon et le Washington; en sorte que les terres de ces États et territoires se trouvent frappées d'une espèce d'interdit pour les parties qui n'ont pas encore été cadastrées contradictoirement avec les intéressés. Le Commissaire du bureau des terres dit à ce sujet: « La possibilité de

(1) *Report of the Secretary of the Interior*, 1866-67, p. 355. — (2) *Report of the Commissioner of the General Land Office*, 1882, p. 48.

revendication des terres de ces origines, dont l'assiette et la quantité restent indéterminées, est une menace perpétuelle contre l'occupation du sol par les travailleurs. L'accroissement de valeur de ces terres ne fait qu'irriter la soif de ceux qui les convoitent, et souvent, au lieu d'être en présence de gens de bonne foi, le gouvernement se trouve n'avoir pour adversaires que des spoliateurs qui cherchent à se ruer sur ce riche domaine (1). » Plus le temps s'éloigne du point de départ, c'est-à-dire de la date des traités de cession des provinces, plus aisée est la production des titres falsifiés, au point de donner un corps aux réclamations, et de favoriser les faux témoignages sur l'extension immodérée des terres revendiquées. Malgré le long temps écoulé depuis que ce droit de réclamation est ouvert, aucune procédure régulière et uniforme n'a été adoptée. Au début, c'est-à-dire après la cession de la Louisiane, le Congrès investit des commissaires auxquels furent adjoints le recorder et le receveur de chaque district, du pouvoir de connaître des difficultés qui naîtraient de ces réclamations et d'en faire le rapport au Congrès, qui statuerait en connaissance de cause. Bientôt après, il ordonna que les commissaires, les receveurs et recorders connaîtraient, distinctement les uns des autres, de cette nature d'affaires, et statueraient définitivement sur chacune d'elles comme juges souverains et sans appel. Plus tard on accorda aux réclamants la faculté de s'en rapporter à la bonne foi du gouvernement pour trancher leurs prétentions, sans formalités. D'autres fois, des commissions furent instituées pour écouter les griefs et vérifier les pièces produites. Plus tard encore, les recorders et les receveurs furent institués juges de ces sortes de réclamations, mais à charge de confirmation par le Congrès. Enfin, dans diverses circonstances, le Congrès accorda le privilège de confirmation aux cours de district des États-Unis (2), avec

(1) *Report of the Commissioner of the General Land Office*, 1884-85, p. 11. — (2) Idem, *Report for* 1882, p. 48.

réserve de recours devant la Cour Suprême, pour violation de la loi seulement. Mais, quelle que soit la forme de procédure employée, le concours des surveyors généraux est nécessaire pour préciser les degrés de latitude et de longitude des parties de terre réclamées. Absorbés qu'ils sont par la multiplicité de leurs travaux, ils emploient, pour les remplacer, des hommes, qualifiés par la loi de *deputy-surveyors*, qui n'ont aucun caractère public et ne sont, en réalité, que des entrepreneurs de ces sortes d'affaires, peu aptes à décider les difficultés qui se présentent, et assez souvent prêts à pactiser avec la fraude. Il leur arrive d'accepter des copies fausses des titres invoqués, et leur travail d'admission, sans contrôle, sans révision, traverse le Bureau des terres sans s'y arrêter, pour être transmis au Congrès. Ce corps politique est assez disposé à admettre les réclamations appuyées par ces agents, et il consacre imprudemment des iniquités aux dépens de la chose publique.

Plusieurs révélations de ces fraudes, embrassant d'immenses quantités de terre, ont donné lieu à des actions en répétition dont le succès a appelé l'attention du Commissaire du Bureau des terres. Ce haut fonctionnaire, depuis longtemps déjà, sollicite le Congrès d'introduire des réformes sérieuses dans cette partie du service. Il demande surtout que le Congrès prescrive un délai fatal au delà duquel toute demande nouvelle serait frappée de déchéance (1). Mais ce corps politique résiste à adopter une résolution radicale. Un grand nombre d'affaires entamées restent pendantes, et les demandeurs, fatigués d'une si longue attente et redoutant les frais que coûterait un procès de longue haleine, abandonnent parfois leurs prétentions, et les choses sont ainsi laissées sans décision pendant un temps indéterminé. Des contrées entières, celles qui n'ont point encore été cadastrées, restent indéfiniment sous le coup de prétentions que rien ne leur peut

(1) *Report of the Commissioner for* 1880-81, p. 1025, 1027.

révéler, circonstance bien digne cependant d'appeler l'attention du législateur américain auquel l'intérêt général fait une loi de fixer d'une manière définitive le droit de propriété sur tout le territoire de l'Union (1).

(1) Le Congrès, par une résolution des deux chambres, a ordonné et fait opérer la réunion des lois de l'Union sur les terres publiques, avec un historique du domaine public, pour être remise aux membres des deux chambres, plus l'impression de 1500 exemplaires supplémentaires. (*Résolution conjointe,* 47e congrès, 1882, p. 393.)

CHAPITRE III

PHASES SUCCESSIVES DE LA LÉGISLATION SUR LE DOMAINE NATIONAL

Ce ne serait point assez d'indiquer les origines du domaine public. Un autre point, plus important encore, réclame quelques développements qui touchent de près l'histoire politique des États-Unis : nous voulons parler des phases qu'a traversées ce domaine depuis la paix de 1783. Résumons-les aussi brièvement que possible.

Lors de ce traité, les terres au Nord-Ouest étaient, à proprement parler, la seule ressource disponible pour couvrir les dettes occasionnées par la guerre de l'indépendance ; car aucun système de taxes et de douanes n'avait encore été créé. Le Congrès de la Confédération décida alors, entre autres choses, que ces terres seraient mises en vente sur le pied de 2 dollars l'acre, et que les prix à en provenir seraient payables en quatre annuités égales. Défense fut faite aux États, dans la circonscription desquels se trouveraient des terres publiques, de frapper d'aucune taxe les biens vendus, pendant les cinq années qui suivraient la délivrance des patentes ou titres de propriété, après la libération des acquéreurs. Cette base de prix, tout en étant trop élevée pour des gens de médiocre condition, se prêtait bien à la spéculation. La richesse du sol, au point de vue agricole et minéralogique, n'avait point échappé aux gens d'affaires, toujours prêts à tirer profit de la détresse générale. Des capitalistes s'abattirent sur cette riche proie et firent, à l'envi, au gouvernement général, des offres d'achat, à des prix minimes, qui rendaient nécessaire l'aliénation de portions de terre très étendues, si l'on voulait y trouver des moyens suffisants de libération de la dette publique. Le gouvernement, sous la pression des

circonstances, vendit en bloc, et distinctement les uns des autres, des centaines de mille acres à prendre parmi les meilleures de ses terres. Mais, si ces opérations donnaient plus d'élasticité à la marche des affaires, elles pouvaient entraîner de sérieux dangers : elles concentraient dans quelques mains de notables portions de territoire et tendaient à constituer la grande propriété, à l'encontre des aspirations populaires vers le morcellement, c'est-à-dire vers la *démocratisation* du sol. Toute spécu- uppose des espérances de bénéfice, et lorsqu'elle vise à une sorte de monopole, elle exagère bientôt les résultats à obtenir, et, d'utile auxiliaire qu'elle paraissait devoir être d'abord, elle se dresse en travers du progrès. En descendant cette pente, on entraverait le peuplement de ces contrées et la fécondation du sol, et l'on retarderait l'agrandissement de la puissance des États-Unis. Des mesures furent prises, qui semblaient venir en aide aux spéculateurs; car, dès 1785, le Congrès publia une proclamation qui faisait défense à qui que ce fût de s'établir sans titre sur une partie quelconque des terres publiques. Il y avait donc déjà des pionniers disséminés ça et là, cherchant péniblement et à travers mille dangers à se créer un abri sur des coins de terre qu'ils considéraient comme étant sans maître, au milieu de cet immense désert. On les qualifiait *intruders*, c'est-à-dire usurpateurs de la propriété d'autrui. Le nombre parut s'en augmenter graduellement malgré les prohibitions. En 1804, elles furent renouvelées sans arrêter en rien le mouvement en avant : telle est l'induction à tirer d'un acte du Congrès du 3 mars 1807, qui ordonnait au marshal du territoire, en cas de résistance à l'expulsion, de requérir l'emploi de détachements de l'armée pour saisir les *intruders* et les remettre entre les mains de la justice. La peine à appliquer, en cas de condamnation, consistait en une amende de 100 dollars et un emprisonnement qui ne pouvait excéder six mois (1). Cette

(1) *The North American review*, août 1885, p. 175, 176.

loi manquait souvent de sanction à raison des grandes distances à parcourir pour atteindre les coupables disséminés sur des points éloignés, et de l'extrême facilité d'échapper aux poursuites. On légiférait au sujet de ces terres, comme s'il se fût agi d'un territoire en pleine exploitation. Aux yeux du législateur, le *settler* ou *intruder* n'était qu'un misérable, un déclassé, plus propre à devenir un perturbateur qu'un membre utile de la société. Il pouvait, suivant les idées alors admises, propager un principe destructeur du droit de propriété, puisque, par la simple prise de possession, il se serait créé un titre à lui-même! Ces idées, excellentes pour les vieilles sociétés, ne pouvaient germer dans le Nouveau Monde, aussi longtemps que des centaines de millions d'acres de terre resteraient en friche, au détriment de l'intérêt général.

Ce n'est pas que le Congrès ne se fût quelquefois départi des règles tracées pour la disposition du domaine public; mais il procédait avec une extrême circonspection, sans aucun plan de conduite, et fragmentairement seulement. L'on voit, en effet, qu'en 1801, il accorda à quelques pionniers (*settlers*) un droit de préemption sur diverses parties de terres dépendant du domaine public, appelées *Symmes purchase*, au nord-ouest de l'Ohio. Ce fut le point de départ de bon nombre d'actes de même nature, échelonnés sur un long espace de temps. Mais ils n'étaient, en réalité, que des exceptions, faites surtout pour aider quelques jeunes États et territoires, avides de prompts agrandissements. Le gouvernement y inclinait d'autant moins que les demandes d'achat étaient assez nombreuses. Après la guerre avec l'Angleterre, les banques s'étaient multipliées et avaient créé une prospérité factice qui avait entraîné nombre d'individus à acheter des terres publiques au Nord-Ouest, en se bornant à payer comptant un quart seulement du prix, conformément aux lois existantes, et s'en remettant au hasard des circonstances pour la libération finale. Cependant le pays, en 1820, se ressentit des excès de la spéculation, et l'on constata, non sans étonnement, que la dette de

cette origine, envers les États-Unis, s'élevait au chiffre de 23,000,000 de dollars, somme énorme pour l'époque. Les banques tombèrent tour à tour, le crédit disparut avec l'argent. Les acquéreurs de terre n'échappèrent point à l'infortune commune. Le Congrès fut assailli de demandes ayant pour objet le relèvement de cette misérable condition. Il ne pouvait songer à faire des dépossessions plus ou moins imméritées; mieux valait tendre une main secourable à ces débiteurs, pour leur permettre de continuer leurs travaux agricoles. Ce corps politique, dans la conjoncture (1821), prit une mesure générale destinée à rester permanente; elle consista à réduire le prix des terres dépendant du domaine public à 1 dollar 25 cents l'acre, mais à la condition du payement comptant de la totalité de ce prix. Sur cette base, on fit remise aux acquéreurs antérieurs de tout ce qui, de leur prix d'acquisition, excédait 1 d. 25. L'acompte déjà payé par eux fut accepté en déduction du nouveau prix, et le reliquat dut être soldé immédiatement. Au moyen de cette combinaison tout à la fois d'humanité et de bonne politique, la créance de 23,000,000 de dollars se trouva effacée. Mais les mesures générales profitent souvent à ceux qui en sont le moins dignes. C'est ainsi qu'elles furent invoquées par des gens qui n'étaient que spéculateurs et non agriculteurs et, chose fort remarquable, bon nombre de membres du Congrès qui votèrent la mesure étaient les premiers intéressés à son succès! Un seul d'entre eux voulut élever la voix pour se récuser. On l'arrêta dans ce mouvement plein de dignité, en lui remontrant qu'il n'était là qu'à titre de représentant et qu'il devait avant tout prendre les intérêts de ses commettants intéressés à cet acte réparateur (1).

(1) *Rev. Statutes of the U. S.*, sec. 2357, p. 435; et Benton, *Thirty year's view of the working of american government from* 1830 *to* 1850 (New-York, 1857), vol. I, p. 11, 12.

CHAPITRE IV

TENTATIVES POUR FAIRE ACCEPTER LE DROIT DE PRÉEMPTION.

La faveur du droit de préemption, toujours accordée d'une main parcimonieuse, aux pionniers qui, çà et là, s'établissaient, sans titre, sur les terres du domaine public, soulevait des jalousies sans satisfaire complètement ceux qui en étaient l'objet. La plupart des États de l'Ouest se plaignaient de ce qu'une grande partie des terres enfermées dans leurs limites constitutionnelles appartenaient à un gouvernement autre que le leur propre (au gouvernement fédéral), et de ce que ces terres échappaient aux taxes d'État. Eux seuls, disaient-ils, étaient aptes à en tirer parti, en attirant des émigrants qui fertiliseraient le sol et accroîtraient la richesse du pays. D'autres réclamaient ces terres en vertu d'un droit abstrait et primordial. Les anciens États, à leur tour, soutenaient que la destination de ces possessions, au Nord-Ouest, avait été déterminée par les accords intervenus entre les États : c'était un fonds commun appartenant à tous et non à quelques-uns seulement. D'ailleurs, ajoutaient-ils, on s'était déjà montré fort libéral envers de jeunes États en détachant du domaine public des terres qui furent affectées à l'éducation de leurs enfants, avantage dont n'avaient point profité les autres États. Ce conflit de prétentions fut, en décembre 1829, le prétexte d'une motion faite dans le Sénat du Congrès, par l'un de ses membres, M. Foot, qui proposait de limiter la mise en vente des terres à une certaine période de temps, et en l'appliquant seulement à celles de ces terres qui auraient jusque-là été offertes inutilement au prix minimum précédemment adopté (1). C'était l'immobilisation substituée à

(1) Tucker, *History of the United States*, vol. IV, p. 32.

la mise en circulation de ces terres, nécessaire au développement de la fortune du pays, politique aveugle, bien différente de celle préconisée depuis longtemps déjà dans le Parlement d'Angleterre.

En 1785, en effet, s'agitait dans la Chambre des communes la question de savoir quel serait le meilleur parti à tirer des terres incultes et des forêts de la Couronne. Un des membres les plus éminents de cette assemblée, Burke, proposa un bill destiné à ordonner le sujet d'après un système qui était alors toute une nouveauté. Il en soutint les dispositions par une argumentation qui montra une fois de plus la profondeur de vues de cet homme d'État. Il disait entre autres choses (1) : « Vendre des terres au prix courant c'est ne rien faire de plus qu'une vente; mais le grand but à atteindre, peu importe le prix, est de faire passer les terres des mains de celui qui est impropre à les cultiver dans celles de l'homme qui saura les exploiter. Non seulement le vendeur et l'acheteur seront satisfaits du marché, mais, chose rare en pareil cas, le Trésor y trouvera aussi son avantage. Le principal profit que je propose de tirer de ces immenses solitudes, c'est leur mise en culture et leur peuplement, avantage bien autrement considérable que celui à provenir de la mise en fermage des meilleures terres. Jetez-les, ajoutait-il, dans la masse des propriétés privées, et vous aurez un revenu régulier à travers l'élaboration des opérations multiples de l'État. » Que voulait Burke, en effet? faire passer les terres, non dans les mains des spéculateurs, mais dans celles d'individus aptes à les cultiver eux-mêmes. Le morcellement amènerait un accroissement de population, et le travail des pionniers serait le générateur de l'industrie, du commerce, des rapports internationaux. Le cultivateur, tout en augmentant son bien-être par le travail, payerait aisément les charges publiques et contribuerait activement au fonctionnement des rouages de l'État. Dans cet ordre d'idées, le

(1) Benton, vol. I, p. 102.

prix de vente des terres était de peu de considération. Mieux valait les donner à ceux qui n'avaient pour toute ressource que leurs bras, car ces bras étaient une force, cent fois supérieure à celle de l'argent, appliquée à l'agriculture.

Ce système économique précéda de quarante ans les discussions qui s'ouvrirent au Congrès à propos de la disposition des terres publiques des États-Unis. Il peut paraître surprenant qu'il ait tant tardé à pénétrer dans le Congrès, vu l'immense intérêt de hâter la mise en valeur des vastes étendues de pays au Nord-Ouest et au Sud-Ouest, restées jusque-là à l'état sauvage. Cependant, dans la session de 1829-1830, l'on vit poindre des idées analogues à celles de Burke, mais entremêlées de considérations régionales, de commerce et de parti, qui devaient en retarder le succès, malgré les ménagements que comportait l'influence grandissante des États du Nord-Ouest. Dans cette session, se dessina la position que chaque parti voulait prendre au sujet des terres publiques.

Le bill présenté par M. Foot n'était qu'un prétexte pour engager la lutte entre les rivaux. Entre autres orateurs se signala dès l'abord M. Hayne, de la Caroline du Sud. Quoique étranger à la région Nord-Ouest, il soutint vigoureusement la cause des États et territoires qui s'y étaient formés. Il prétendit qu'ils avaient été sacrifiés par le gouvernement général, et qu'au lieu de demander le plus haut prix des terres, il aurait dû les abandonner libéralement aux pionniers, seul moyen d'augmenter le nombre des habitants et la richesse du pays. Loin de maintenir les jeunes États dans une sorte de détresse causée par le drainage continu de leurs ressources en argent, mieux valait renoncer à retirer un produit de la vente des terres, et recourir, pour les besoins généraux, à une taxe qui obligerait à la sobriété dans les dépenses et enlèverait au gouvernement un fonds de corruption. Faisant allusion aux États de l'Est, il stigmatisait la politique de ceux qui voulaient maintenir le prix des terres à un taux élevé, dans le but de détourner

l'émigration de sa marche naturelle, pour obtenir à meilleur compte les bras nécessaires aux manufactures. Enfin, poussant son argumentation à ses limites extrêmes, il demandait le partage des terres publiques entre les États, meilleurs juges que le gouvernement de leurs intérêts individuels (1).

Cette argumentation fut réfutée par Daniel Webster, l'un des plus puissants dialecticiens du Nord. Il soutint que le gouvernement ne pouvait adopter une politique autre que celle mise en pratique par lui. Sur 210,000,000 d'acres de terres cadastrées l'on n'avait pu trouver à en vendre que 20,000,000. C'était donc l'acheteur qui manquait. Les jeunes États de l'Ouest avaient, en très peu de temps, pris un essor qui dépassait toutes les prévisions et n'indiquait pas un état de malaise. Quelle nécessité alors de jeter au vent, pour eux, les terres publiques, même après l'acquittement de la dette créée par la guerre de l'indépendance? Ces terres, dans l'esprit des États, qui en avaient fait l'abandon à la Confédération, ne devaient point sortir des mains du gouvernement fédéral ; car il n'en était, à proprement parler, que le fidéicommissaire (trustee), chargé d'en faire l'application à des besoins généraux, non à des États individuels. Webster repoussa ensuite la doctrine de Hayne, qui tendait à priver le gouvernement d'un revenu permanent par la crainte de corruption et de l'absorption des États à l'aide de ce grand patronage. Puis venait une digression sur le tarif des douanes, qui passionnait alors en sens contraire les deux grands partis en présence, et Webster ajoutait que la Nouvelle-Angleterre, bien loin d'être contraire à l'émigration au Nord-Ouest, cherchait à la favoriser. Il concluait en disant qu'il adhérait à la vente des terres à bas prix, mais point à vil prix, pour ne pas favoriser la spéculation (2).

Ces débats parlementaires, s'ils n'amenèrent point la solution actuelle des problèmes soulevés, décidèrent cepen-

(1) Tucker, *History of the U. S.*, vol. IV, p. 33. — (2) Benton, *Thirty year's view*, vol. I, ch. xliv et Tucker, vol. IV, p. 34.

dant le Congrès à régulariser des situations expectantes. Un acte du 29 mai 1830 accorda à tout pionnier, en possession à cette époque d'une portion des terres publiques par lui cultivée, un droit de préemption sur cette terre, pourvu qu'elle n'excédât point une superficie de 160 acres. Le bénéfice de cet acte fut même prorogé d'une année, dans le but de favoriser l'émigration. Ce mouvement vers une sage direction fut continué pendant plusieurs années encore, mais toujours à titre d'exception et d'une manière intermittente, tant les esprits se montraient peu accessibles à une certaine largeur d'idées, et tant était grande l'influence des spéculateurs qui y voyaient une menace à leurs intérêts. « Le gouvernement, dit un auteur américain, présentait alors une étrange anomalie, consistant à conférer un droit exclusif de préemption sur ses terres, c'est-à-dire un privilège, à des individus qui avaient violé les lois des États-Unis par cette même prise de possession illicite (1). » Cette ironie législative donna une force nouvelle au courant favorable aux pionniers.

(1) *The North American Review*, août 1885, p. 176.

CHAPITRE V

INTÉRÊTS DES PARTIS ET INTÉRÊTS RÉGIONAUX ENGAGÉS DANS LA DISPOSITION DES TERRES PUBLIQUES.

On a vu que des intérêts régionaux, des intérêts de parti, venaient se greffer sur la question à l'ordre du jour, qui aurait dû prendre le pas sur d'autres considérations. Ce n'était point assez encore. Le moment de l'élection présidentielle était proche. Jackson avait déclaré précédemment qu'il ne solliciterait point le renouvellement de son mandat. Aussi les candidats à la présidence et surtout leurs amis s'agitaient et recherchaient les occasions de courtiser la faveur des États de l'Ouest, soit en exaltant leur favori, soit en compromettant son adversaire. Au nombre des candidats figurait Clay, sénateur du Kentucky, qui, par sa capacité incontestée d'homme d'État d'un ordre supérieur, par la fécondité des ressources de son esprit, par la persuasion de sa parole, pouvait espérer triompher de ses compétiteurs. Mais Jackson, changeant bientôt d'avis, accepta l'offre d'une réélection qui lui fut faite par ses fervents amis. Dès lors les chances de Clay s'amoindrirent, et ses adversaires épièrent les occasions, même les moins naturelles, de ruiner ses chances de succès. En 1832, un peu avant l'élection, un bill ayant trait à la disposition des terres vint en discussion dans le Sénat. Un plan ourdi contre Clay fit distribuer l'examen du bill, non pas au comité des terres, mais à celui des manufactures, dont il était président. Celui-ci s'était prononcé précédemment contre la distribution des terres aux États ; il s'agissait, s'il persistait dans sa première opinion, de le perdre dans l'esprit des populations de l'Ouest. Cependant, faisant face au danger, et abordant résolument les difficultés de la

situation, Clay, dans le rapport qu'il fit lui-même au Sénat, n'hésita point à déclarer que dans l'esprit du Comité il n'était pas plus opportun de réduire le prix des terres que de les abandonner aux nouveaux États. Il importait de maintenir, dans l'intérêt général, le système adopté jusque-là, justifié d'ailleurs par l'expérience. Néanmoins, en conséquence de l'extrême prospérité des finances des États-Unis, il y aurait lieu d'examiner si, après la dette publique payée et après avoir satisfait à toutes les autres charges du gouvernement, il ne serait pas utile de consacrer l'excédent à un but déterminé et pour un temps limité. En suivant cette idée, la majorité du comité proposait que sur la partie disponible du prix des terres vendues, il fût fait un prélèvement de 10 p. 100 en faveur des nouveaux États, et que le surplus fût distribué pendant cinq ans par voie de répartition entre les vingt-quatre États alors existants, proportionnellement pour chacun d'eux au nombre de ses représentants au Congrès, avec stipulation, néanmoins, que ces parts, dans chaque État, seraient affectées aux besoins de l'éducation, à des améliorations utiles, à la colonisation des hommes noirs libres, ou au rachat des dettes contractées par quelques États pour des avantages particuliers. La majorité dans le Sénat (1), voyant que le rapport de Clay aiderait plutôt à son succès qu'à sa défaite, renvoya immédiatement l'examen du bill au comité des terres, sans tenir aucun compte du rapport du comité des manufactures, procédé insolite, blessant pour Clay, et qui ne s'explique que par l'ascendant pris par cet homme d'État dans les questions de tarif, où il allait cependant bientôt réussir à faire accepter par tous un compromis sur ce sujet capital. Le comité des terres s'évertua à combattre les bases et les conclusions du rapport de Clay, et d'abord il déclara qu'une de ses erreurs fondamentales consistait à n'avoir en vue que le prix à retirer des terres, et non l'utilisation de la terre par le peuplement et le travail, confor-

(1) Benton, vol. I, p. 276.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

mément au système de Burke. Le plan proposé par ce comité changerait totalement le caractère des rapports existant entre les États et le gouvernement général. Celui-ci n'étant qu'un fidéicommissaire ne pouvait aliéner le dépôt qui lui était confié, que dans un but d'utilité générale et non individuelle. Ce que l'on proposait était de substituer l'intérêt d'État à l'intérêt commun, moyen qui équivaudrait au partage des terres elles-mêmes. Dans ce partage, les plus jeunes États seraient, sur leur propre territoire, à la discrétion des anciens, auxquels une nombreuse population assurerait une redoutable prépondérance. Ils feraient, à leur gré, hausser ou baisser le prix des terres, éloigneraient ou attireraient l'émigration, activeraient ou retarderaient le cadastre, accorderaient ou refuseraient des avantages aux pionniers, etc. Un nouveau champ serait ouvert aux intrigues électorales, et pour tout dire en un mot, c'en serait fait de la souveraineté et de l'indépendance des États. Les prétendus avantages qu'on offrait aux nouveaux États n'étaient qu'un leurre sur lequel il serait trop tard pour ouvrir les yeux. Ce rapport concluait à repousser le partage du prix des terres ; mais il proposait en faveur des jeunes États un prélèvement annuel de 16 p. 100 au lieu de 10 offert par le comité des manufactures, et il demandait une réduction du prix de vente à un dollar par acre et éventuellement à 50 cents.

Les deux rapports placés sous les yeux du Sénat, de vives discussions s'élevèrent, qui mirent en relief le contraste entre les conclusions des deux comités. Mais Clay, pris personnellement à partie dans cette lutte à outrance, se surpassa par la vigueur de l'argumentation et par l'attrait qu'il sut y donner. En résumé, le champ de bataille lui resta, et les conclusions de son rapport furent adoptées, mais à une faible majorité. Le bill fut envoyé à la Chambre qui, moins pressée d'agir, en ajourna l'examen à la session suivante (1).

(1) Benton, vol. I, p. 279.

Dans cette session de 1832-1833, Clay, au nom du comité du Sénat, chargé des terres publiques, reproduisit le bill des terres déjà accepté par ce corps politique, mais avec une modification concernant le prélèvement à faire sur les prix de vente en faveur des nouveaux États, prélèvement qu'il porta de 10 à 12 1/2 p. 100, indépendamment des 5 p. 100 déjà assurés à ces États par leurs actes d'admission dans l'Union. Dans ces débats Calhoun, l'un des sénateurs les plus éminents du Sud, s'éleva avec force contre la distribution des prix de vente par voie de répartition entre les États. « Il la considérait comme dangereuse et inconstitutionnelle, et n'admettait pas que le Congrès eut le pouvoir de dénationaliser le fonds des terres publiques. Ce serait un fâcheux précédent dont on s'autoriserait plus tard, pour demander le partage des excédents de recettes réalisés sur d'autres ressources du revenu fédéral. Une fois engagé dans cette voie, on arriverait à annuler le gouvernement de l'Union et à rompre l'Union elle-même. Le revenu public, ajoutait-il, est un pouvoir de gouvernement; le distribuer aux États c'est l'aliéner, c'est dissoudre le pouvoir dans ses éléments originels. » Malgré cette argumentation, fortifiée par d'autres orateurs, le bill fut adopté par le Sénat, et adressé à la Chambre. Il y fut l'objet de vives controverses et d'amendements qui nécessitèrent son retour au Sénat. Les dissentiments entre les deux assemblées ne purent disparaître qu'à l'aide d'un comité de conférence; mais l'accord tarda beaucoup à s'établir, au point que le bill ne réunit l'adhésion des deux Chambres que la veille même de la clôture de la session. Un seul jour restait au Président pour l'examiner. La Constitution lui en accordait dix pour ses méditations; il en profita pour laisser les choses en l'état, au moins momentanément (1).

Au début de la session suivante (1833-1834), il adressa au Sénat un message dans lequel il exprimait, au sujet du bill des terres, les motifs de son véto. Nous rapportons la

(1) Benton, vol. I, p. 364.

substance de son argumentation qui, en quelques points, est la reproduction des motifs exposés plus haut qu'invoquaient, dans les deux chambres, les adversaires du bill.

« Une des bases fondamentales, dit le Président, sur lesquelles reposa la Confédération fut l'abandon que lui firent quelques États, de leurs prétentions aux vastes terres situées au nord-ouest et au sud-ouest sous la condition expresse ou implicite que ces terres deviendraient un patrimoine commun, affecté aux besoins généraux, exclusivement à toute autre destination. Il ne pouvait entrer dans leur intention de sacrifier leurs droits sur ces possessions, pour satisfaire des besoins locaux chez d'autres États. Mieux aurait valu les conserver pour eux-mêmes que de contribuer à enrichir leurs voisins. Le noble désintéressement dont ils firent preuve montre le but élevé qu'ils se proposèrent ; nul doute à cet égard. Depuis lors, et sous l'empire de la Constitution actuelle, le point de vue n'a pas varié, et si, par un accord postérieur intervenu entre tous les États, le prix de la vente des terres publiques a été plus spécialement affecté à l'extinction de la dette de la guerre de l'indépendance, rien n'a été changé au pacte originaire fait avec les États cédants, de telle sorte que le produit des terres a été constamment confondu dans le Trésor public avec les ressources d'autre origine, notamment avec le rendement des douanes, qui a contribué bien plus que les terres au payement de la dette, contrairement à toutes les prévisions. Le bill qui lui est communiqué, continue le Président, viole le pacte en question, en ce qu'il attribue à sept États un prélèvement de 12 1/2 p. 100 sur le prix des terres, et ne soumet que le surplus à une répartition proportionnelle basée sur la représentation législative des États au Congrès. Il y a de plus dans cette combinaison une atteinte portée aux conventions faites avec les États, préalablement à leur admission dans l'Union.

« La Constitution ne confère point au Congrès le pouvoir de modifier, encore moins d'annuler ces actes importants, en créant des privilèges incompatibles avec nos

institutions. En réalité, ce que veut le bill, c'est moins rendre aux États des impôts perçus en trop, que créer des excédents pour les distribuer. En suivant ce système, l'on mettrait à part le prix des terres et on reporterait toutes les charges fédérales sur le produit des douanes. L'on arriverait ainsi à la consolidation de tous les États en un seul qui, étant chargé de les faire vivre, les subordonnerait à son autorité souveraine. L'économie qui distingue les États dégénérerait en profusions, qui n'auraient de limites que les distributions à faire par le gouvernement général. L'argent étant un grand pouvoir dans ses mains, plus les largesses seraient abondantes, plus grand deviendrait son ascendant, et plus les institutions seraient viciées dans leur principe. C'en serait fait de l'indépendance des États, qui se trouveraient réduits au rôle humiliant de vassaux, accepté en échange d'un tribut en argent! » Le Président concluait en disant que le véritable intérêt des États était moins de faire argent des terres que d'en hâter le peuplement et la fertilisation. Le système proposé y ferait obstacle, il n'y avait pas lieu d'y souscrire. Suivant lui, le prix des terres devait être abaissé et gradué, et dans le cas où, après un assez long temps de mise en vente de certaines portions, aucune offre d'achat n'en serait faite, il y aurait lieu de les abandonner aux États dans la circonscription desquels elles seraient situées; car on ne pouvait prétendre obliger les États-Unis à les conserver indéfiniment (1). »

Clay ne se laissait point décourager par les obstacles semés sur sa route : il n'attendait que le moment opportun pour reproduire son bill de distribution du prix des terres aux États. Cette occasion se présenta en 1835. Les États-Unis traversaient, depuis un certain temps déjà, une crise financière égale, sinon supérieure à celle de 1820. On en pouvait faire remonter les causes aux premiers temps de la présidence de Jackson. La Banque des États-Unis, qui jouait alors un grand rôle dans les affaires de finance,

(1) Benton, vol. I, p. 365.

avait donné une extrême impulsion au commerce et aux spéculations de toute nature, grâce au concours des banques d'État qui lui servaient d'auxiliaires. L'argent et les émissions de papier elles-mêmes devinrent très abondants. Le numéraire, que Jackson avait cherché à attirer pour restreindre l'emploi du papier de banque, était un aliment de plus pour les entreprises qu'il stimulait, bien loin de les modérer (1). Tout semblait présager une veine de fortune intarissable. Le luxe se donna libre carrière; on lâcha la bride à toutes les passions. La population fut prise de vertige et toute lueur de raison semblait éteinte. Mais l'immodération renferme en elle-même des germes de suicide, et, en moins d'une année, cette prospérité factice s'affaissa et disparut dans une ruine générale. La Banque des États-Unis, depuis longtemps déjà, l'objet de l'hostilité, on pourrait dire de la haine de Jackson, fut attaquée et poursuivie par lui, sans relâche et sans merci. Il voyait en elle un pouvoir financier qui prétendait lutter d'influence avec lui; il jura sa perte. Il répandit sur elle des soupçons de nature à porter une grave atteinte à son crédit. La charte de cet établissement avait encore quelques années de durée. Il importait de conjurer les coups d'un pareil adversaire. Les directeurs de cette Banque, mettant à profit les dispositions bienveillantes du Congrès, sollicitèrent, par avance, le renouvellement de leur charte. Cette faveur leur fut accordée par un acte qui fut soumis à l'acceptation du Président. Un veto ne se fit point attendre (2), mais il ne pouvait faire obstacle à la continuation des opérations de la Banque jusqu'à l'expiration de la charte encore existante. Cependant, non content de ce premier avantage, Jackson opéra arbitrairement le retrait des mains de la Banque des fonds publics dont elle était dépositaire, malgré les protestations du Congrès et malgré le refus du Secrétaire du Trésor de se soumettre à cet acte d'omnipotence (3). L'anarchie régnait

(1) Tucker, *History*, vol. IV, p. 231. — (2) Tucker, vol. IV, p. 113.
(3) Benton, vol. I, p. 373.

dans les hautes sphères du gouvernement. Jackson, ardent à détruire, était impuissant pour reconstituer. Et cependant une précieuse ressource restait encore. Le Trésor public s'était enrichi en raison inverse de la ruine du commerce et de la banque qui lui payaient tribut, même pour des opérations désastreuses. D'ailleurs le gouvernement avait, pendant cette triste période, vendu à la spéculation des terres publiques de vaste étendue, dont le produit, s'élevant à 11,000,000 de dollars environ payés comptant et en espèces, était venu grossir l'effectif disponible qu'on évaluait à 21 ou 22 millions de dollars (1). Si la distribution, disait-on, en était faite aux États, le crédit public se relèverait bientôt, et l'on remettrait en valeur des titres très dépréciés.

(1) Tucker, vol. IV, p. 239.

CHAPITRE VI

BILL DE DISTRIBUTION DU PRIX DES TERRES AUX ÉTATS A TITRE DE DÉPOT.

Tel fut le moment choisi par Clay pour reproduire au Sénat (session 1835-1836) son bill de distribution du prix des terres, bill qui, accepté par les deux Chambres, avait été annulé par le veto du Président. Une seule modification y était apportée : Il réduisait de 12 1/2 à 10 p. 100 le prélèvement à faire au profit des États de l'Ouest sur les sommes à partager, lesquelles se trouveraient ainsi réduites à 18,000,000 de dollars environ. Lorsque la discussion du bill s'ouvrit au Sénat, Benton, indépendamment de son opposition au fond, fit remarquer que déjà cette assemblée avait accepté un bill qui admettait la distribution entre tous les États des excédants disponibles sur les revenus du gouvernement pendant cinq ans, circonstance qui rendait inutile l'adoption du bill nouveau, puisque le produit des terres était confondu dans le revenu général. On écarta cette juste observation par des équivoques, et les débats continuèrent sans fournir d'autres lumières que celles données dans les précédentes sessions. La Chambre, appelée à délibérer sur ce bill, s'y montra opposée; car bon nombre de ses membres étaient en doute sur la constitutionnalité de la mesure. Des hommes habiles, par un détour qu'ils considéraient comme ingénieux, cherchèrent à vaincre ses scrupules; ils y réussirent. Le Congrès ordonna donc que le produit des terres publiques, sous les déductions déjà rappelées, serait remis, à titre de dépôt, aux États, dans la proportion pour chacun du nombre de ses représentants au Congrès, à charge par eux de rétablir les sommes qui leur auraient été versées à ce titre, sans intérêt,

à la première demande du gouvernement. Cette mesure, appliquée au produit de la vente des terres, n'était autre qu'une distribution déguisée. Benton la qualifiait telle, et plus tard le Président confirmait cette idée (1). On créait des antagonismes entre le gouvernement général et les États, en faisant de ceux-ci des débiteurs de l'Union, au risque de compromettre leurs rapports réciproques. En effet, lorsque les États auraient été nantis de leurs parts proportionnelles, comment espérer les retrouver un jour, dans un moment de danger ou de détresse? Si quelques États s'exécutaient loyalement, à la demande du gouvernement, n'éprouverait-on point de résistance chez d'autres? Croit-on qu'ils s'imposeraient des taxes exceptionnelles en vue de cette restitution? Il est permis d'en douter. Mais alors, il existerait une inégalité de condition entre les États, de nature à susciter des jalousies hostiles au maintien de l'Union. Malgré la force de cette argumentation, le moyen imaginé suffit pour déterminer la Chambre à adopter le bill modifié par le Sénat, tant était grande la pénurie d'argent. Jackson lui-même, qui avait mis son veto sur le bill antérieur, accepta celui-ci, oubliant comme à plaisir les principes qu'il avait proclamés et soutenus dans le message analysé plus haut (1836) (1).

Restait à régulariser le mouvement journalier des fonds publics, par suite du retrait qui en avait été fait de la Banque des États-Unis. Il fut ordonné que ces fonds seraient confiés aux banques des États qui les avaient précédemment reçus, tant qu'elles justifieraient la confiance du gouvernement. Pour mieux préciser leur responsabilité, le Congrès ordonna que ces banques rendraient compte chaque semaine de leur situation respective au département du Trésor, et payeraient en numéraire toutes les dispositions faites sur elles par le gouvernement, sous peine de révocation. Aucune discontinuation d'affaires avec elles n'aurait lieu que pour des causes sérieuses spé-

(1) Benton, vol. I, p. 657.

cifiées. Enfin, s'il arrivait qu'une de ces banques eût en caisse plus d'un quart de son capital, en fonds publics, pendant trois mois, elle payerait l'intérêt de l'excédent sur le pied de 2 p. 100 par an (1).

La tendance du gouvernement était d'encourager et de favoriser la circulation de l'or et de l'argent ; c'est ainsi, entre autres choses, qu'un ordre du département du Trésor enjoignit à tous les fonctionnaires du bureau des terres de ne recevoir en payement que du numéraire pour ce qui lui serait dû par l'étranger, et comme prix de vente des terres publiques. Le motif du Président était de détruire toutes les facilités accordées jusque-là aux accapareurs des terres publiques, qui se composaient de spéculateurs et de capitalistes agissant aux dépens des pionniers actuels et des émigrants en recherche d'un *home* pour eux et pour leurs familles. La même circulaire avait en vue également d'arrêter l'expansion ruineuse des billets des banques, et des crédits téméraires qu'elles accordaient (2).

Dans son dernier message de 1836, Jackson exposait au Congrès la situation financière du pays. Il disait, entre autres choses, que les recettes de l'année, faites par le Trésor, s'étaient élevées à 47,000,000 de dollars; celles provenant de la vente des terres publiques à 24,000,000, tandis que les dépenses étaient présumées ne pas devoir monter à plus de 23,000,000 de dollars, ce qui laisserait disponible au Trésor plus de 41,000,000 de dollars. Cette somme, sauf une retenue de 5,000,000 de dollars, serait remise aux États, à titre de dépôt et non à titre de don, comme certaines gens le prétendaient. Il reconnaissait le danger d'excédents de revenus si importants ; il fallait y prendre garde, car ces fonds, déposés dans les banques, se répandaient en prêts multipliés par essaims et engendraient un esprit de spéculation désordonné. La preuve s'en trouvait dans ce fait, que les opérations de la Banque

(1) Tucker, vol. IV, p. 268. — (2) Tucker, vol. IV, p. 296.

des États-Unis ne s'élevaient pas à plus de 16,000,000 de dollars, tandis que les sommes dues aux banques de dépôt réunies montaient à plus de 44,000,000 de dollars (1). Jackson tirait orgueil de l'état prospère du Trésor, tout en signalant le danger de ce mouvement d'affaires non réglé, non contrôlé. Ce brillant étalage devait avoir un triste lendemain; mais le Président eut cette bonne fortune de quitter le timon des affaires avant la débâcle, premier cri de douleur de son successeur! Il était démontré à bon nombre d'esprits réfléchis, que si le gouvernement ne s'était point interposé dans les opérations de la Banque, en pesant immodérément sur elle, en jetant dans sa caisse tous les profits du Trésor et en les retirant arbitrairement à contretemps, les affaires auraient eu un cours plus naturel, plus aisé à suivre. La circulation du papier-monnaie, la spéculation sur la vente des terres publiques, dont le chiffre ordinaire ne dépassait pas plus de 2 à 3 millions de dollars annuellement, n'auraient pas donné lieu à un mouvement de capitaux de plus de 20,000,000 de dollars.

A peine Van Buren a-t-il pris possession de la présidence que l'on remarque les prodromes de la détresse générale. L'argent devient de plus en plus rare, ce que l'on attribue à la circulaire du Secrétaire du Trésor, qui défendait de recevoir les prix de vente des terres publiques autrement qu'en numéraire, et non en papier de banque. Cette circulaire, disait-on, avait fait refluer l'argent vers l'Ouest aux dépens des anciens États. Dans le cours de quatre mois, toutes les banques des États-Unis, au sud de Boston, quel que fût le caractère de chacune d'elles, se trouvèrent obligées de suspendre leurs payements (2). Tous les moyens de se procurer de l'argent furent mis en œuvre. Le Président lui-même était invité à rapporter la circulaire qui exigeait le payement des terres en argent. Il s'y refusa, en déclarant ne pouvoir seul y consentir; mais il promit de convoquer

(1) Tucker, vol. IV, p. 271 et suiv. — (2) Le même, vol. IV, p. 297.

le Congrès en session extraordinaire pour aviser aux besoins de la situation.

Dans cette session (1837) le président van Buren exposa au Congrès l'état déplorable actuel des affaires; il l'attribuait à diverses causes : surabondance d'émission de papier de banque, emploi de valeurs disponibles en achats de grandes quantités de terres publiques, création d'une immense dette pour achats de terre dans les cités existantes ou projetées seulement, sans parler de travaux d'amélioration très coûteux jugés d'une imprévoyance ruineuse, et sans tenir compte aussi d'une croissance rapide de pratiques luxueuses. Le Président terminait en disant qu'il regrettait que sa première communication officielle roulât sur un pareil sujet, mais c'était pour lui l'objet d'une haute satisfaction de savoir « que les pouvoirs publics agissaient pour un peuple auquel la vérité, quelque peu satisfaisante qu'elle fût, pouvait être dite avec sécurité, et pour le patriotisme duquel aucune épreuve n'était trop sévère (1). » Ce message donna lieu à des débats animés qui ne jetèrent aucune lumière nouvelle sur la situation.

Mais deux résolutions importantes furent prises par le Congrès : la première ajourna le payement du quatrième terme de la distribution du prix des terres, qualifié *surplus fund*, entre les États (2); la deuxième autorisa l'administration à émettre des bons du Trésor, jusqu'à concurrence de 10 à 12 millions de dollars, pour faire face aux besoins. Tel fut le seul résultat de six semaines de délibération. Ces moyens, aidés des efforts individuels, permirent bientôt aux banques de reprendre leurs payements.

Cet allègement de la détresse générale était de grande conséquence pour bon nombre d'États, qui pliaient sous le fardeau d'une énorme dette contractée par eux séparément et individuellement, pour les causes rapportées plus haut. On en évaluait le chiffre à 170 millions de dollars environ, dus pour la majeure partie à la Grande-

(1) Tucker, vol. IV, p. 309. — (2) Tucker, vol. IV., p. 315.

Bretagne (1). La tendance des créanciers, surtout des banquiers de Londres, était de faire assumer cette lourde charge par le gouvernement de l'Union, sinon en termes explicites, au moins par un ensemble de mesures qui donneraient satisfaction à leurs réclamations pressantes. Ces emprunts avaient été l'objet de la formation de sociétés dont les actions étaient réparties dans un grand nombre de mains. Le défaut de payement aux échéances avait occasionné une grande dépréciation qui tenait en éveil de graves intérêts et de nombreuses convoitises. Dans les discussions qui s'élevèrent à ce sujet au Congrès, les finances de l'Union furent soutenues par de vigoureux athlètes, en prenant pour base les faits, les principes et la Constitution des États-Unis. Afin de mieux assurer leur succès, les partisans du bill organisèrent un *log-rolling*, c'est-à-dire une coalition d'intérêts, trop faibles individuellement pour obtenir succès, mais dont les liens fortement serrés leur permettent de triompher par la force des principes et des raisonnements les plus convaincants. C'est ainsi qu'en 1841, sous la présidence de John Tyler, successeur de van Buren, le bill de cession des terres publiques aux États fut converti en un bill de cession du produit de ces terres, savoir : 10 p. 100 aux nouveaux États, en addition aux 5 p. 100 à eux alloués par leur acte d'admission comme États, plus, distribution du surplus à tous les États, nouveaux et anciens, même aux territoires et au district de Colombie, pour être réparti entre eux sur une échelle de proportion dont la base serait, pour les États, leur représentation législative au Congrès. Et, chose bien étrange ! pendant que l'on se partageait les dépouilles futures de l'Union dans une chambre du Congrès, un bill d'emprunt de 12 millions de dollars était pendant dans l'autre chambre ! On supposait que le peuple serait touché de cette grande sollicitude pour lui, et l'on préparait la prochaine élection présidentielle par ces avances de for-

(1) Benton, vol. II, p. 171.

du poids de la vie ! Jackson, dans un de ses messages au Congrès, disait qu'il était d'une bonne politique d'abandonner, libres de toutes charges, aux settlers des portions limitées du domaine public, où ils s'établiraient pour le grand profit d'eux et du pays (1832). L'oreille des hommes d'État restait fermée à ces saines idées ; mais elles firent graduellement leur chemin dans le peuple. En 1839, une circonstance particulière leur vint en aide. Nous voulons parler de l'*anti-renter movement*, qui éclata dans l'État de New-York et y fit un certain nombre de victimes. L'objet de cette levée de boucliers tendait à affranchir d'anciens tenanciers de terres de la famille van Rensslaer de diverses prestations qualifiées féodales, comme dérivant de titres qui remontaient au gouvernement de la compagnie hollandaise. Ces prétentions furent soutenues par des pamphlets et par des publications périodiques qui, élargissant le cadre de la cause première qu'ils se proposaient de défendre, soutenaient qu'il était beaucoup plus politique d'abandonner le domaine public librement, mais par petites quantités, à des gens ne possédant rien et qui y établiraient leur *home*, que d'en faire don à des capitalistes cupides.

Ces idées se répandirent successivement dans les États de l'Union. Elles firent leur chemin à l'aide de l'appui qu'elles reçurent de divers côtés, par des esprits ardents et habiles, qui poussèrent à leur propagation. Ce qui n'était pendant longtemps qu'une thèse économique pénétra dans la politique, en 1848. Le succès, après tout ce terrain parcouru, semblait acquis au *homestead*, mais les corps délibérants sont les derniers à sanctionner le bien, par suite de combinaisons intéressées toujours prêtes à entraver la marche des idées généreuses et politiques à la fois. Dès 1848, Horace Greeley, membre de la chambre des représentants au Congrès, présenta à cette assemblée un bill dont l'objet principal était la concession sans aucun prix, à tout settler non possesseur de terres, de 160 acres de terres publiques pour une durée de sept années, et de plus, à la condition de s'y établir et d'en améliorer le sol,

un droit de possession illimité sur 40 acres de même terre pour un seul homme, et sur 80 pour un homme marié chef de famille. Cette proposition, malgré la modération de ses termes, fut tournée en dérision et rejetée sans débats. Des bills identiques, mais variés dans leurs dispositions, furent présentés depuis au Congrès, pour ainsi dire à chaque session. On les écarta, mais après des discussions qui dissimulaient mal le parti pris de n'en accepter aucun. L'on a remarqué que le foyer de résistance au *homestead* était le Sud des États-Unis. Il y était très hostile par le fait de l'union d'un principe économique à un parti politique, au parti anti-esclavagiste. La guerre de rébellion mit fin à cette lutte, qui détruisit à jamais l'esclavage, et termina l'opposition au *homestead*. Un bill proposé à cet effet, au début de la session de 1862, fut voté par les deux chambres, et accepté par le président Lincoln, le 20 mai de cette année-là, au milieu de la guerre civile et avant qu'elle eût dit son dernier mot sur le sort des États du Sud (1). Nous verrons plus loin les avantages offerts et les garanties exigées par la loi de préemption et par celle de *homestead*.

(1) *The North american review*, août 1885, p. 181.

CHAPITRE VIII

DU CLASSEMENT DES TERRES PUBLIQUES.

Tous les États de l'Union ne sont pas soumis au régime des terres publiques des États-Unis. Il y a parmi eux un classement à établir qui fera mieux ressortir l'état respectif des uns et des autres, à ce point de vue spécial.

D'abord, il en est qui y échappent complètement comme ne renfermant aucune possession aliénable des États-Unis, à savoir : les treize États fondateurs de l'Union, et les États qui en sont les démembrements, tels que le Maine, le Vermont, le Kentucky, le Tennessee et la West-Virginie ; plus, le Texas qui, en consentant à la fusion avec les États-Unis, a fait réserve de toutes ses terres, sauf ce qui a été dit plus haut, soit en tout 19 États.

Les autres États ont, dans leurs propres circonscriptions, des terres dépendant du domaine national. Ce sont, par ordre alphabétique, l'Alabama, l'Arkansas, la Californie, le Colorado, la Floride, l'Iowa, le Kansas, la Louisiane, le Michigan, le Minnesota, le Mississipi, le Missouri, le Nebraska, le Nevada, l'Orégon et le Wisconsin, soit 16 États.

On y peut ajouter les trois États d'Ohio, d'Indiana et d'Illinois, qui possèdent encore des terres déjà arpentées, mais non soumises aux bureaux des surveyors généraux (1).

A la même catégorie appartiennent les quatre États nouveaux et les cinq territoires actuels, savoir : nord et sud

(1) Les terres publiques de ces trois États ont été rattachées à l'office général des terres à Washington City, D. C. par un acte du 31 juillet 1876, et par un autre du 3 mars 1877. D'un autre côté, les terres à minerai, dans les États de Michigan, Wisconsin et Minnesota ont été rendues à l'agriculture par un acte du Congrès du 18 février 1873. Voir *Rev. Statutes of the U. S.*, sect. 2345.

Dakota, Montana et Washington, et Wyoming, Idaho Arizona, New-Mexico et Utah.

Sur ces États et territoires (Ohio, Indiana et Illinois exceptés), il a été créé des bureaux appelés *United States land-offices*, dans chacun desquels se traitent les affaires de sa circonscription, en fait de vente, de préemption, de *homesteads* et autres modes d'acquisition des terres publiques. Ils sont administrés par des fonctionnaires spéciaux placés sous la direction du Commissaire de l'office général des terres à Washington.

Parmi ces États, il en est chez lesquels toutes les terres publiques ne sont pas encore cadastrées et arpentées. Pour ceux-là, l'on a formé, de même que pour les territoires, des bureaux appelés aujourd'hui *United States surveying land districts*. Les fonctionnaires qui les administrent, séparément les uns des autres, appelés *Surveyors general*, font opérer graduellement, à la demande et sous la direction du Commissaire, tous les arpentages, mesurages, bornages et examens de titres se rattachant, pour chacun d'eux, à ses fonctions. Ces États, outre les territoires, sont : la Californie, le Colorado, la Floride, la Louisiane, le Minnesota, le Nebraska, le Nevada et l'Orégon. Le Président peut, à son gré, maintenir ou discontinuer ces bureaux, et rétablir ceux précédemment fermés, conformément aux dispositions des lois et lorsqu'il le juge utile (1).

Il convient de remarquer que tous les États où se trouvent des *land offices* ont pour origine les acquisitions faites par les États-Unis de la France, de l'Espagne, du Mexique et de l'Angleterre.

Sont exceptées de ce classement les terres où se trouvent établis des forts et autres moyens de défense du pays, les havres, les rivières, les fleuves et tous les cours d'eau servant de voies de communication générale. Par leur destination spéciale, ces terres sont inaliénables.

Il est une autre division des terres publiques au point

(1) Sect. 2248 et suiv. des *Rev. Statutes of the U. S.*

de vue du mode d'aliénation. Nous ne citerons que les principales catégories :

Celles propres à la culture; il y en a de deux espèces : les unes, d'une nature ordinaire, sont mises à l'enchère ou offertes à l'amiable sur la base de 1 dollar 25 l'acre ; les autres, d'un degré supérieur, ne se vendent qu'au prix minimum de 2 doll. 50

Les bois et forêts (*timber lands*).

Les terres à minerai (*mineral lands*).

Les *swamp lands*, c'est-à-dire les terres marécageuses ou couvertes d'eau.

Les *desert lands*, c'est-à-dire celles auxquelles manquent les moyens d'irrigation pour les rendre productives.

Les *town-sites*, ou les espaces réservés pour y créer des towns.

Et les *private land claims*, c'est-à-dire les terres réservées aux habitants d'origine française, espagnole ou mexicaine, par les traités conclus avec les puissances qui ont fait cession de ces terres aux États-Unis, en réservant les droits déjà accordés à certains individus, à titre gratuit ou autrement.

CHAPITRE IX

DE L'OFFICE GÉNÉRAL DES TERRES PUBLIQUES.

Dès 1812 (25 avril), le Congrès fit entrer les terres publiques sous la direction d'un haut fonctionnaire appelé Commissaire de l'office général des terres. Cet office a son siège dans la ville de Washington. Il dépendait autrefois du secrétariat du Trésor. Depuis il a été rattaché au secrétariat de l'Intérieur, par un acte du Congrès du 4 juillet 1836, qui a donné à cet office son organisation actuelle. A côté du commissaire sont un commissaire suppléant) (*assistant* (1), un *recorder* et un employé principal. Le commissaire, le commissaire suppléant, le recorder et l'employé principal sont nommés par le Président, de l'agrément du Sénat. La durée de leurs fonctions est de quatre années. La loi elle-même fixe leurs émoluments.

L'office est partagé en onze divisions qui seront examinées plus loin.

Le Commissaire, sous la direction du Secrétaire de l'Intérieur, donne l'impulsion à tous les chefs et employés qui relèvent de lui. Il ordonne les opérations d'arpentage, quand et où il y a lieu d'y procéder; il fait examiner les titres produits à l'appui des *private land claims;* il surveille tous les services de son administration; il statue sur les difficultés qui naîtraient d'espèces particulières, sauf à en référer au Secrétaire de l'Intérieur. Il est le gardien du sceau des titres, des registres, de la correspondance et des archives de l'administration des terres. Il délivre les patentes à ceux qui y ont droit; il les refuse en cas de difficultés. Il est tenu, sur la demande du Président et de l'une

(1) Cette fonction d'*assistant-commissioner* a été créée par la loi budgétaire du 7 juillet 1884, 48e congrès, sess. 1, ch. CCCXXXI, p. 186.

ou l'autre des deux Chambres du Congrès, de faire dresser un plan de toutes les terres arpentées, et de fournir les renseignements concernant les opérations de l'Office général. Tous les rapports partiels lui sont adressés. C'est sur ces documents qu'il dresse son rapport annuel au Secrétaire de l'Intérieur. Il entend et discute tous les comptes et en arrête provisoirement les résultats ; après quoi, il les envoie, avec les pièces à l'appui, au premier Contrôleur du Trésor, pour qu'il les examine et statue définitivement (*Rev. statutes*, sect. 453, 454, 455, 456).

S'agit-il de concessions de terres publiques, faites ou à faire pour récompenser des services militaires? Les titres sont délivrés par le Secrétaire de l'Intérieur, après avoir été enregistrés à l'Office général. Ils sont appliqués conformément à la loi des patentes (titres de propriété), et sont ensuite délivrés aux titulaires (sec. 457).

L'Assistant-Commissaire a pour principale mission de signer toute la correspondance, tous papiers et documents relatifs aux terres et de faire tous autres actes réguliers réclamés par le Commissaire. Il doit même le remplacer au besoin, en cas d'absence ou de vacance de sa fonction.

Les patentes sont délivrées au nom des États-Unis, signées par le Président ou par un secrétaire spécial nommé par lui avec l'agrément du Sénat. Ces patentes sont contresignées par le recorder qui constate cette délivrance (sect. 458, 459).

Le recorder est surtout chargé, conformément aux ordres qu'il reçoit du Commissaire, d'apposer le sceau de l'office sur toutes les patentes, de préparer les copies de pièces réclamées par le Commissaire, et de surveiller la correction, l'enregistrement et la transmission des titres (sect. 459).

L'Office général des terres est partagé en onze divisions. On pourra juger, par l'appellation de chacune d'elles, de la très grande importance de cet Office. La 1re est celle du recorder ; la 2e celle du commis principal ; la 3e a pour appellation *Public lands*. Elle a pour fonction l'enregistre-

ment des prises de possession, les applications de titres sur les terres publiques. Elle signale et rectifie les erreurs et tranche les difficultés, sauf recours au Secrétaire de l'intérieur; la 4e division traite de toutes les opérations d'arpentage; à la 5e appartiennent les questions relatives aux chemins de fer; la 6e s'occupe des préemptions; à la 7e reviennent les *swamp lands;* la 8e n'a en vue que les plans des terres arpentées; la 9e concentre toute la comptabilité; la 10e est la section des mines; quant à la 11e division, elle n'a en vue que les violations de la loi, commises au préjudice du Trésor, et la répression à y apporter. Ce dernier bureau serait le plus actif et le plus rémunérateur si les moyens d'action étaient remis aux mains du Commissaire, tels qu'il les demande depuis longtemps.

A cette division ressortissent tous les bureaux des terres publiques répandus dans les États et territoires. Les rapports qu'elle entretient avec ces bureaux et avec le public sont si multiples qu'ils ont nécessité, en 1883-1884, une correspondance qui n'embrasse pas moins de plus de 45,000 lettres reçues, et 30,105 répondues et envoyées par cette division (1).

Il y a lieu de mentionner ici une particularité de mœurs des acquéreurs de terres publiques. A peine ont-ils signé les actes qui leur transmettent le droit de propriété, qu'ils s'empressent de l'oublier, comme s'ils n'avaient aucun intérêt pour eux. Le Commissaire général des terres se plaint de cette indifférence qui montre combien peu ces populations comprennent la valeur d'un titre de cette espèce. Il rapporte qu'à l'époque dont il parle (1877-78) il y avait dans les casiers du General Land Office plus de 300,000 patentes qui attendaient ceux qui y avaient droit, et un nombre égal de ces titres dans les bureaux des localités de la situation des biens. Il signale le danger de cette indifférence qui s'explique d'autant moins que rien n'est à payer pour obtenir la remise des patentes et que le reçu

(1) *The report of the land office Commissioner*, 1884, p. 28.

du prix payé ne constitue ni un titre, ni une patente, à supposer que celle-ci vînt à se détruire. Il ajoute que les plus anciennes patentes restées au bureau sont devenues illisibles (1). Cet état d'indifférence continue.

(1) *Report of the Commissioner of public lands office*, 1877-78, p. 39-40.

CHAPITRE X

DES SURVEYORS GÉNÉRAUX ET DE LEURS AIDES.

On a vu que les opérations d'arpentage des terres publiques se continuant chaque jour, on avait réduit à seize le nombre des *surveying districts* (bureaux d'arpentage), lesquels sont confiés à autant d'arpenteurs généraux (*surveyors general*) dont la loi a tracé les devoirs dans les États et territoires où ils accomplissent leur mission. Ils sont nommés par le Président, de l'agrément du Sénat, pour quatre années. Leurs fonctions cessent, à l'expiration de ce terme, à moins qu'elles n'aient pris fin auparavant, par le fait de leur décès, de leur démission ou révocation. Leur résidence est réglée par le Président des États-Unis dans le ressort de leurs districts respectifs, et chacun d'eux est soumis à fournir, avant d'entrer en fonction, une garantie de 30,000 dollars pour la bonne exécution de son mandat et la reddition des comptes de l'argent qu'il aura reçu. Ce cautionnement peut être porté à une somme plus élevée si le Président le juge nécessaire (1).

L'office des surveyors généraux consiste principalement à faire arpenter, mesurer et marquer par des signes extérieurs, chacun dans son district, toutes les lignes méridiennes servant de base à ces opérations, et à établir tous parallèles de correction et de méridien conformément aux lois et aux instructions du Commissaire, partout où le titre indien est éteint ou pourra l'être par la suite. Ils doivent aussi faire arpenter les terres d'origine étrangère situées dans leurs districts respectifs, après que les titres invoqués auront été confirmés par le Congrès, tout au-

(1) *Rev. Statutes of the U. S.*, sect. 2207 à 2217.

tant que cette confirmation serait nécessaire pour compléter cet arpentage. Ils transmettent aux *registers* de leurs circonscriptions (*land offices*) tous les plans généraux et particuliers, notamment ceux des terres arpentées par eux ou sous leur direction, et ils adressent copies de ces plans au Commissaire du bureau général des terres. De plus, ils doivent, autant que cela est compatible avec leurs travaux de cabinet, inspecter occasionnellement les opérations d'arpentage exécutées sur leurs ordres et s'assurer qu'elles sont conformes aux titres produits ; s'ils ne peuvent le faire, ils sont autorisés à déléguer, à leur place, un agent confidentiel, qui leur fait ensuite un rapport. Cette inspection ne s'étend pas au delà de trente jours (sect. 2223).

Le Président peut, lorsqu'il le juge utile à la chose publique, confier à l'un ou l'autre des surveyors généraux dans son district les fonctions de *register* et de *receiver* (sect. 2228).

Chacun des surveyors généraux est tenu d'engager, par contrat et sous serment, des aides ou *deputy surveyors* pour son district. Il leur impose des règles de direction qui ne peuvent être contraires aux instructions du Bureau général des terres. Il les révoque à sa volonté pour négligence ou faute dans le service (sect. 2223).

Ces deputy surveyors, comme on l'a déjà dit, ne sont pas des fonctionnaires publics, malgré leur qualification; ce sont de simples arpenteurs-géomètres, qui ne présentent point les garanties de moralité requises des fonctionnaires du gouvernement; aussi un deuxième serment est-il exigé d'eux, lors de la remise de leurs travaux, serment qui a pour but d'affirmer qu'ils ont exécuté fidèlement les opérations dont ils avaient été chargés conformément aux lois et aux instructions du Commissaire (sect. 2230, 2231).

Ils sont soumis à un cautionnement fourni par des personnes présumées solvables, pour garantir la loyauté des opérations à eux confiées. Disons, dès à présent, que jusqu'à présent ces cautionnements ont été illusoires et qu'ils

n'ont pu couvrir le gouvernement des pertes éprouvées par le fait des deputy surveyors de mauvaise foi, et ils sont nombreux (1). Cependant, en cas de fraudes reconnues, un procès leur est intenté par le district-attorney des États-Unis compétent, et les condamnations pécuniaires encourues sont perçues sur le cautionnement du délinquant (*Rev. Statutes*, sect. 2230 et suiv.).

(1) Voir *The report of the Commissioner of the land office*, 1885, 22 octobre, p. 165.

CHAPITRE XI

DES REGISTERS ET RECEIVERS (ENREGISTREURS ET RECEVEURS).

Il y a dans chaque *land office* un *register* et un *receiver* nommés par le Président, de l'agrément du Sénat, pour quatre années. Tous deux sont tenus de résider dans les limites de leurs circonscriptions telles qu'elles sont ordonnées par la loi. L'un et l'autre doivent, avant d'entrer en fonction, fournir un bon de 10,000 dollars cautionné par des personnes solvables, pour assurer leur bonne gestion et le payement par eux des sommes très importantes qu'ils sont chargés de recevoir à divers titres. Chacun d'eux a droit à un émolument fixe de 500 dollars annuellement, indépendamment de commissions proportionnelles qui leur sont allouées sur les *fees* (émoluments payés par des tiers pour divers actes de leur ministère). Mais ces commissions fixes et ces remises proportionnelles ne peuvent dépasser, dans leur ensemble, 3,000 dollars par an. Tout ce qui excéderait cette somme serait versé par le receveur au Trésor. Les receveurs font à cet effet au Commissaire du *Land office* des rapports mensuels sur toutes les sommes par eux reçues d'après leurs instructions. Même rapport est adressé au Commissaire du Bureau général des terres. L'enregistreur ou le receveur est autorisé à recevoir le serment de toutes personnes pour affirmer la sincérité des prises de possession ou de l'achat des terres.

Toute allégation mensongère de l'enregistreur, ayant pour but d'écarter une demande de prise de possession, soumettrait ce fonctionnaire au payement d'une amende, à la partie lésée (t. XXXII, ch. II, *Rev. Statutes of the U. S.*). L'expérience a encore démontré que les receveurs et les registers exigent souvent des *fees* exorbitants pour

eux seuls, qu'ils se font payer contrairement à la loi, comme condition d'inscription sur les registres des déclarations de préemption et de homestead. Ces violations de la loi sont souvent ignorées et laissent les citoyens à la merci de ces fonctionnaires infidèles. Le Commissaire général demande, pour faire cesser ces abus, la suppression des *fees* et la fixation des émoluments des fonctionnaires, sans aucun rapport avec les *fees* (1).

(1) Voir *The report of the Comissioner of Land office*, 1885, p. 233.

CHAPITRE XII

DE L'ORIENTATION GÉNÉRALE DES TERRES PUBLIQUES.

La distribution géométrique des terres publiques a été confiée à seize surveyors généraux (*surveyors general*), comme on l'a vu plus haut. Chacun d'eux est tenu de faire opérer le mesurage des terres comprises dans sa circonscription, suivant les directions du Commissaire de l'Office général.

Le système d'arpentage remonte à l'année 1785. Il a été modifié plusieurs fois par le Congrès, notamment en 1805, 1820 et 1832, de manière à l'amener au point de perfection où il est pratiqué aujourd'hui. D'après ce système, les terres publiques sont découpées au moyen de lignes marchant nord et sud d'après le méridien vrai, et par d'autres lignes faisant intersection à angles droits pour former des townships de 6 milles de superficie en carré. Les coins des townships doivent être marqués par des numéros dès le début. Chaque distance de 1 mille à l'autre est aussi marquée par des signes distincts de ceux des coins.

Comme la convergence des méridiens est nécessaire et qu'il est impossible de faire des mesurages corrects mathématiquement, soit à cause des irrégularités de la surface de la terre, soit à raison de l'imperfection des instruments employés, comme d'ailleurs il fallait satisfaire au vœu de la loi qui exige que les arpentages soient basés sur le méridien vrai, on a recours à des parallèles d'étalon et à des guides méridiens pour déterminer dans les parallélogrammes la convergence et la diversité des méridiens, de manière à opérer sûrement, en restant dans les termes de la loi. Ce mode est préférable à l'emploi du méridien unique, précédemment en usage pour vérifier les opérations. Il y

a aujourd'hui vingt-cinq de ces guides-méridiens ou points d'intersection employés partout avec succès depuis quatre-vingts ans. Ses avantages sur la méthode trigonométrique consistent dans l'économie, la simplicité pour les mutations, la brièveté des descriptions dans les patentes, et la facilité de reconnaître les erreurs et d'opérer les redressements (1).

Le mesurage des lignes des arpentages est horizontal, d'où la nécessité de raccourcir la chaîne sur les surfaces abruptes ou sujettes à de grandes ondulations. Les lacs, les étangs, les cours d'eau navigables sont retranchés des surfaces arpentées, étant considérés comme voies de communication publiques, non sujettes à aliénation.

Chaque township a une superficie de 6 milles, équivalant à 23,040 acres, susceptibles de subdivision en trente-six sections d'un mille carré, ou 640 acres autant que possible. Une section est elle-même subdivisée en moitiés et quarts de section (320 et 160 acres). La subdivision peut descendre jusqu'au quart d'un quart de section, soit 40 acres. Les sections établies sur six lignes transversales parallèles portent des numéros progressifs en commençant par le n° 1 au coin nord-est de la section et s'étendant jusqu'au n° 6 à l'ouest de la même ligne, puis descendant à chaque ligne par séries de six, alternant de l'est à l'ouest et *vice versa*, jusqu'à ce que le dernier numéro de la dernière ligne porte le chiffre 36 qui complète le carré de la township (2). Les coins d'une township, de même que les sections qui en font partie, doivent être marqués et numérotés distinctement, d'une manière durable, et mention en est faite sur les registres des terres.

La régularité de formation des carrés des townships peut être interrompue par la rencontre de terres réservées pour les Indiens ou par des parties de terre précédemment aliénées, et pour lesquelles des patentes auraient déjà

(1) Voir *The report of the Secretary of the Interior*, 1869-70, p. 639-640 et *The report for* 1870-71, p. 30. — (2) *Rev. Statutes of the U. S.*, sect. 2395.

été délivrées, ou bien encore par des cours d'eau navigables et par des rivières qui rendraient impraticable le complément du carré. Dans ces divers cas, il y a lieu de s'accommoder aux circonstances, et de ne se départir de la règle que le moins possible.

Toute série de townships continues, au nord et au sud l'une de l'autre, constitue une rangée. Les townships comptant de la base vont du nord au sud. Celles partant du principal méridien vont de l'est à l'ouest.

La division d'une section de 640 acres en quarts de section est indiquée par des marques sur les poteaux de demi-mille (*halfmile*), créés par des lignes de section sur le terrain, tandis que les quarts de quart de section, ou 40 acres, ne sont pas marqués sur plan ; mais ils sont mentionnés par le surveyor général sur les plans d'arpentage de la township, à l'encre rouge (1).

Dans les cas où des pionniers installés dans une township où il n'existe point de minerai, et qui n'est point réservée par le gouvernement, voudraient faire arpenter cette township, il leur faudrait d'abord déposer entre les mains du fonctionnaire compétent la somme destinée à couvrir les frais de cette opération, et présenter leur demande au Surveyor général qui la communiquerait au Commissaire. En cas d'autorisation par celui-ci, il serait procédé à cet arpentage, pourvu que cette township fût dans la rangée des opérations en cours de ce côté (*Rev. stat.*, sec. 2401).

La loi permet, soit au Président, soit au Secrétaire de l'Intérieur de se départir du système rectangulaire d'arpentage quand l'intérêt public paraît justifier cette dérogation au droit commun, mais à la condition de l'exécution des conditions exprimées par la loi et par ces hauts fonctionnaires (sect. 2407) (2).

(1) *The report of the Commissioner of the General Land Office*, 1er novembre 1869, p. 644. — (2) Le Surveyor général des terres demande que l'on abandonne le système rectangulaire dans les districts des mines à cause de l'état abrupte du sol, qui rend ces opérations impraticables. Voir *Report of the Commissioner of the General Land Office*, 7 octobre 1886, p. 11.

Nous donnons ici la forme et l'ordre de numérotage de la township, pour faire mieux saisir l'idée qui a présidé au système en vigueur.

6	5	4	3	2	1
7	8	9	10	11	12
18	17	16	15	14	13
19	20	21	22	23	24
30	29	28	27	26	25
31	32	33	34	35	36

L'on verra plus loin que les sections 16 et 36 ont été partout affectées aux besoins de l'instruction publique, indépendamment des autres avantages considérables dont l'agriculture et les arts mécaniques ont été dotés dans chaque État (1).

Chaque surveyor doit noter sur son livre des terres l'exacte situation de toutes les mines, des étangs salés, sources salines, etc., qui arrivent à sa connaissance, de même que tous les cours d'eau sur lesquels passe une ligne de mesurage. Mention est faite aussi par lui de la qualité des terres (*Rev. stat.*, sec. 2395, § 7). Ces renseignements sont précieux pour éclairer sur la disposition intelligente du domaine national. Ces livres des terres sont envoyés aux Surveyors généraux compétents, qui font faire le dépouillement descriptif des terres arpentées, pour être transmis aux fonctionnaires chargés des ventes. Ils font aussi, chacun

(1) Voir ordonnance du 20 mars 1780 et un acte du congrès du 2 juillet 1862.

dans sa circonscription, dresser le plan des townships arpentées et des fractions de ces townships. Constatation est faite sur un registre *ad hoc*, et copie en est affichée dans le bureau du Surveyor général, ouvert à tous pour information. D'autres copies en sont envoyées aux endroits indiqués pour les ventes, de même qu'à l'Office général des terres (sect. 2395, § 8).

Les sections et subdivisions de section, attestées par le Surveyor général, sont considérées comme contenant les quantités exactes exprimées dans les rapports ; et les moitiés et les quarts de section dont il ne serait pas fait mention n'en devraient pas moins être acceptés comme étant la moitié ou le quart de l'ensemble (sect. 2396, § 3).

En cas de division d'un quart de section, la ligne, pour l'opérer, court du nord au sud. Mais s'il s'agit de la division du quart d'un quart de section, la ligne séparative court de l'est à l'ouest, pour mieux caractériser les fractions à vendre (sect. 2397).

CHAPITRE XIII

VENTE ET DISPOSITION DES TERRES PUBLIQUES.

Les principaux modes de mutation des terres publiques sont les ventes à l'amiable ou aux enchères, la préemption, le homestead et les concessions faites par le Congrès, à titre gratuit ou onéreux. Nous allons les parcourir successivement.

SECTION PREMIÈRE

Vente à l'amiable ou aux enchères.

Les terres publiques non réservées pour un but spécial et dont la vente est autorisée par la loi sont vendues aux enchères, au plus offrant, par moitiés de quarts de section (*Rev. stat.*, sect. 2353).

Tout individu, faisant des offres d'achat à l'amiable, peut demander la vente, à son profit, de sections entières ou de subdivisions jusqu'à des quarts de quarts de sections. Les demandes d'achat doivent être faites avec les détails les plus exacts, par numéros de townships, par divisions et subdivisions (sect. 2354).

Aucune vente, à l'enchère ou à l'amiable, ne peut être faite à un prix inférieur à 1 doll. 25 l'acre. Mais s'il s'agit d'aliéner les terres réservées par section sur les deux côtés des lignes de chemins de fer, le prix minimum est de 2 doll. 50 (sect. 2357 et 2364) (1). Cette distinction de catégories de prix a été abolie par un acte du Congrès du 28 mai 1863, dont il sera question bientôt.

Nulle vente n'a lieu à crédit. Tout acheteur à l'amiable

(1) Voir la loi du 3 mars 1879, 45e congrès, sess. 3, p. 472.

doit préalablement produire au *register* d'un *Land Office* un reçu du Trésorier des États-Unis ou du receveur du district, constatant le versement du prix d'achat de la portion de terre désignée. S'il s'agit d'une vente à l'enchère, le prix est payable le jour même, faute de quoi la terre adjugée serait remise à l'enchère le lendemain même, et l'acheteur non payant serait désormais déclaré incapable d'acquérir aucune terre publique à l'enchère (sect. 2356).

Lorsque le Président est autorisé à mettre à l'enchère des terres publiques, il peut le faire partiellement dans un district, et continuer de temps à autre jusqu'à épuisement des terres à vendre (sect. 2358).

Les mises en vente doivent être précédées d'une annonce paraissant au moins trois mois d'avance, et six mois au plus, pourvu qu'il n'en ait pas été autrement ordonné (sect. 2359).

La vente aux enchères est en permanence pendant deux semaines au plus, à moins d'ordre contraire (section 2360).

Les monnaies étrangères sont acceptées en payement, suivant le cours déterminé par le directeur de la Monnaie, annoncé par le Secrétaire du Trésor (sect. 2366).

Toutes combinaisons faites entre des individus pour peser sur le cours des enchères, les détourner, arrêter ou paralyser font l'objet de poursuites et de pénalités qui s'élèvent à 1,000 dollars au maximum, ou à la peine de l'emprisonnement pour deux mois au plus, ou au cumul de ces deux peines (sect. 2374).

Jamais plus de trois sections, dans une même township, ne sont délivrées à un État, en exécution de la loi du 2 juillet 1862 pour établir un collège d'agriculture (section 2377).

Par un acte du Congrès du 4 septembre 1841, les faveurs de ce corps politique se sont largement répandues sur les États qui seraient ultérieurement créés sur le territoire des États-Unis. Cet acte alloua, en effet, à chacun de ces États dans un but d'amélioration intérieure, aussitôt

après son admission dans l'Union, une quantité de terres publiques montant à 500,000 acres, y compris les terres qui lui auraient été déjà données, alors qu'il n'était encore que territoire. Le choix des terres ainsi données se fait dans la circonscription de chaque État admis, de la manière indiquée par sa législature. Ces terres sont fractionnées conformément aux divisions et subdivisions, de pas moins de 320 acres en un seul morceau. Elles sont délivrées comme terres publiques non réservées ou retranchées des ventes par des actes du Congrès ou par le Président, après que les terres publiques dans cette région ont été arpentées conformément à la loi (sect. 2378 et 2379). Ces énormes concessions n'ont pas peu contribué au développement rapide des États dont l'admission est postérieure à l'acte de 1841.

SECTION II

Des préemptions.

La loi de préemption, si péniblement arrachée au Congrès, porte la date du 4 septembre 1841, date mémorable, car cette loi est une preuve irréfutable de la puissance de l'opinion sur les corps politiques. Elle montre surtout comment, par une étrange interversion, les masses marchent assez souvent en avant de ceux qui sont chargés de les conduire. Quoi qu'il en soit, le fait acquiert péniblement la force du droit, et oblige le législateur à consacrer les règles propres à le contenir et à régulariser son action. La loi de préemption, modifiée à plusieurs époques, a posé en principe que toutes les terres appartenant aux États-Unis, sur lesquelles le titre indien était ou pourrait être éteint par la suite, seraient soumises au droit de préemption, sous les restrictions et les modifications légales.

Sont affranchies de ce droit : 1° les terres réservées par les traités, par la loi et par le Président ; 2° celles comprises dans les limites d'une town incorporée ou d'une terre choisie pour former une cité ou une town ; 3° les terres

déjà occupées dans un but commercial, non pour l'agriculture; 4° enfin, celles où gisent des salines ou des mines (sect. 2258).

La loi admet à l'exercice du droit de préemption tout chef de famille, toute veuve, tout célibataire âgé de plus vingt et un ans, citoyens des États-Unis, ou ayant fait leur déclaration d'intention de le devenir conformément aux lois de naturalisation. Chacun d'eux peut s'établir personnellement sur des terres publiques sujettes à préemption, y créer sa résidence, améliorer le terrain et se faire inscrire chez le *register* des terres publiques du district de la situation de la terre choisie, mais pour une subdivision n'excédant pas 160 acres, c'est-à-dire un quart de section, y compris la résidence du demandeur, et en payant aux États-Unis le prix minimum de cette terre. La même limite de possession aurait lieu pour la terre prise, à titre de préemption, le long des chemins de fer dans le cercle tracé par la loi (*Rev. statut.*, sec. 2257 et 2279).

Sont exclus de cette faveur : 1° toute personne déjà propriétaire de 320 acres de terre, dans quelque État et territoire que ce soit; 2° celle qui, après avoir établi sa résidence, l'abandonne pour aller résider sur d'autres terres publiques, dans le même État ou territoire. Un seul droit de préemption est accordé à un individu. Il est refusé à celui qui, après avoir fait sa déclaration pour une partie de terre, l'abandonne pour en faire une deuxième plus tard, sur une autre portion (sect. 2260).

Avant d'obtenir son inscription sur le registre des terres, la loi exige du demandeur sa déclaration, sous serment, qu'il n'est pas dans l'un des cas prohibés, et qu'il ne prête son nom à personne. Cet affidavit peut être valablement fait devant le greffier de la cour du comté ou de toute autre Cour de l'État, ayant un greffe, à charge de renvoi par le greffier au register et au receveur de la situation des lieux (1). En cas de faux serment, le déclarant perdrait

(1) Acte du Congrès du 9 juin 1880, 46e cong., sess. 2, ch. CLXIV, p. 169.

l'argent par lui préalablement versé au Trésor et tout droit à la terre. La cession, de mauvaise foi, qu'il aurait faite serait nulle, à moins qu'elle ne concernât des sous-acquéreurs de bonne foi, qui ne devraient point supporter les conséquences de la faute de leur vendeur. Dans ce dernier cas mention de ce fait aurait lieu sur le registre de l'Office général des terres et sur celui du district (sect. 3262).

Le demandeur est tenu de faire, devant le fonctionnaire compétent, la preuve de son établissement sur la terre indiquée, de l'époque de sa prise de possession, et des améliorations qu'il y a pratiquées. Le transfert du droit de préemption, antérieur à la délivrance de la patente, serait nul de plein droit (sect. 2263).

Le pionnier ou *settler* doit, dans les trois mois après son établissement sur une terre publique dont la mise en vente n'a point encore été annoncée, faire au *register* compétent sa déclaration décrivant la partie de terre par lui choisie, et son intention d'en faire l'achat conformément aux lois sur la préemption. Douze mois lui sont accordés à partir de la date de son établissement, pour faire les preuves exigées, et particulièrement celle du payement du prix de la terre. Faute par lui de se conformer à ces prescriptions, la partie de terre qu'il occuperait serait soumise aux demandes d'achat de toute autre personne (sect. 2264 et 2265).

En ce qui concerne des établissements faits sur des terres non arpentées, le demandeur en préemption doit faire sa déclaration dans les trois mois de la réception, au district de la situation, du plan de la *township* qui embrasserait le terrain occupé (sect. 2265). Tout demandeur du droit de préemption, dans les circonstances prévues dans les deux précédents paragraphes, est tenu, quand des époques ne sont pas autrement précisées, de faire les preuves et les payements concernant les terres réclamées, dans les trente mois qui suivent la date exigée pour faire sa déclaration (sect. 2266 et 2267).

La présence sous les drapeaux serait considérée comme un empêchement suffisant pour observer les délais pres-

crits, et le militaire qui aurait entrepris un *settlement* et l'aurait suspendu pour cette cause jouirait d'un sursis jusques à six mois après l'expiration de son service (sect. 2268).

Dans le cas où un débat s'élèverait entre deux personnes ou un plus grand nombre, sur le droit de priorité de prise de possession d'une partie de terre, il serait statué sur cette difficulté par le *register* et le *receiver* du district. S'il y avait appel de leur décision, il serait porté devant le Commissaire de l'Office général des terres publiques, dont la sentence serait définitive, à moins qu'un recours ne fût élevé contre sa décision devant le Secrétaire de l'Intérieur (sect. 2273).

Tous *warrants* accordés pour des terres dites *military bounty lands* (primes d'engagements militaires), conformément aux lois, sont reçus en payement de droits de préemption, sur le pied de 1 dollar 25 l'acre. Il en est de même du titre appelé *scrip*, accordé à un État pour créer des collèges d'agriculture, d'après la loi du 2 juillet 1862. Ce *scrip* est accepté, comme argent comptant, en payement des demandes de terres par préemption (sect. 2277 et 2278).

Un droit de préemption est aussi concédé aux comtés et aux paroisses dans l'étendue desquels se trouvent des terres publiques, sur 160 acres seulement de ces terres, au prix minimum de 1 dollar 25 cents pour y établir un siège de justice à l'usage de ces corporations respectivement. Mais le siège en question doit être déterminé exactement avant la vente des terres (sect. 2286).

Tout *settler* est autorisé à céder son droit de préemption, même son *homestead* sur des terres publiques, pour y établir des églises, des cimetières ou des écoles, ou pour faire place à un chemin de fer, sans rien préjuger sur les formalités non remplies pour compléter le titre de *homestead* (sect. 2288).

SECTION III

Du Homestead.

Le droit de préemption fut, comme on l'a vu, une conquête du génie d'entreprise, bien plus qu'une concession libéralement faite dans un esprit généreux. Le Congrès fut longtemps à comprendre les immenses avantages de l'émigration étrangère. Il fallait la séduire, bien plutôt que semer des entraves sur sa route. Finalement, la préemption entra, tête levée, dans la législation des États-Unis, et s'y est promptement impatronisée. Le succès de cette législation ne se fit point attendre; les arrivages d'étrangers se succédèrent, les *settlements* se multiplièrent, et ceux qui, jusque-là, semblaient ne rien voir, furent forcés d'ouvrir les yeux à la réalité et d'applaudir à la réforme accomplie.

Mais, lorsque survint la guerre de rébellion, l'on pressentit que cette lutte formidable allait exiger d'immenses sacrifices d'hommes et d'argent, auxquels il faudrait pourvoir. Les hommes surtout manqueraient, par des causes diverses, notamment par la fatalité de la guerre, qui moissonnant dans les rangs, ferait de larges vides et laisserait les champs en friche. L'émigration étrangère, ne pouvant plus compter sur la sécurité, fit défaut, en sorte que l'on prévoyait déjà le moment où la terre, en grande partie abandonnée, ne suffirait plus aux besoins de la population. On jugea à propos de faire un nouvel appel à l'Europe et de lui demander des émigrants. Mais quels avantages nouveaux leur offrir? La préemption! Ils l'avaient déjà. Il restait un pas plus décisif à faire; on le fit, dans la pensée que, intéresser l'étranger à sa propre fortune sans bourse délier, en l'associant dans une certaine mesure à celle des Américains, serait d'une politique habile. L'on imagina alors une combinaison qui consista à faire l'abandon aux citoyens des États-Unis et aux étrangers qui feraient leur déclaration d'intention de le devenir, de certaines portions des terres publiques, à la seule charge d'y établir leur

résidence et d'y faire des travaux d'amélioration, sans avoir à payer le prix de la terre et en affranchissant cette propriété de tous engagements antérieurs à la délivrance de la patente. Cette combinaison, entourée de toutes les garanties réclamées par l'état social américain, fut réalisée par une loi qui porte la date du 20 mai 1862, modifiée depuis dans certaines parties et dont nous allons retracer les principaux caractères.

Tout individu, chef de famille ou âgé de vingt et un ans, citoyen des États-Unis, ou tout étranger ayant fait sa déclaration d'intention d'acquérir cette qualité, en se conformant aux lois sur la naturalisation, a droit de se faire inscrire sur les registres du *Land Office* pour la prise de possession par lui d'un quart de section, ou pour une quantité moindre, de terres publiques disponibles déjà arpentée, du prix de 1 dollar 25 l'acre ou 80 acres du prix de 2 dollars 50 ou moins, suivant la catégorie. Cette portion de terre est à prendre en un ensemble, en se conformant aux subdivisions de l'arpentage légal. Tout individu résidant, possesseur de la terre et l'occupant, est autorisé en outre, si celle dont il s'est emparé ne contient pas 160 ou 80 acres, à entamer les terres contiguës à la sienne pourvu qu'elles soient disponibles, de manière à compléter cette superficie. Cette loi n'autorisait pas l'établissement du *homestead* sur les deux lignes ni même sur une seule des lignes courant parallèlement aux chemins de fer, qui étaient l'une et l'autre considérées comme privilégiées (sect. 2289).

Depuis l'acte du 28 mai 1862, le Congrès, prenant conseil des circonstances, a modifié cette loi en augmentant notablement les avantages faits aux *settlers*, par un acte du 3 mars 1879 (1). Il a ordonné en effet que les sections paires (*even*) comprises dans les limites des terres publiques destinées à des routes militaires ou cédées à des compagnies de chemins de fer ou à des États pour venir en aide aux chemins de fer, seraient ouvertes à tous ceux qui, d'après les lois alors exis-

(1) 45e congrès, sess. III, ch. CXCI, 1879, p. 472.

tantes, établiraient un *homestead* sur les sections paires, et à ceux qui, conformément à ces mêmes lois, auraient été limités à une prise de possession de 80 acres, le tout pour créer des *homesteads* le long de ces voies de communication jusqu'à concurrence de 160 acres pour chacun de ces *homesteads*. On supprimait ainsi la distinction primitivement faite entre les terres de 1 doll. 25 et celles de 2 doll. 50 par acre, sur les sections paires de ces lignes. Pour le cas où un *settler* aurait déjà pris possession de 80 acres seulement, il serait autorisé à en prendre 80 autres contigus à ceux-là, pour compléter les 160 autorisés. De plus, s'il voulait abandonner la terre en sa possession, il n'aurait qu'à remettre son titre au *Land Office* du district, et il pourrait choisir ailleurs un autre *settlement*, sur des terres publiques arpentées, ne dépassant pas 160 acres, sans être tenu de payer pour ce changement aucune commission, aucun émolument, et le temps de l'occupation de la terre rendue viendrait en déduction des cinq années de résidence exigées par la loi première.

La faveur nouvelle ne portait que sur la section paire des lignes longeant les chemins de fer et les routes militaires. La section impaire (*odd section*) était toujours réservée, excepté dans les États du Missouri et de l'Arkansas. Par un acte subséquent, du 1er juillet suivant, le privilège du *homestead* a été étendu à la section impaire (*odd*) des lignes de chemins de fer, dans les États où elle avait été réservée précédemment, de manière à y rendre praticable la fondation de *homesteads*. Dans cet acte, comme dans le précédent, la faveur du choix entre les sections paires et impaires, pour l'assiette de 160 acres, n'a été accordée qu'à ceux qui avaient déjà établi un *homestead* sur une terre quelconque, et à ceux qui, d'après les lois existantes, étaient limités à une possession de 80 acres. Le Commissaire des terres en a tiré cette conclusion : 1° que ces actes ne pouvaient être invoqués par ceux qui avaient déjà reçu des sections paires, car les sections impaires étaient alors réservées, sauf dans l'Alabama et le Mississipi ; 2° que les militaires ne pouvaient

eux-mêmes y recourir pour les *odd* sections, qui n'avaient été attribuées, par l'acte du 1er juillet 1879, qu'à ceux qui ne pouvaient jusque-là réclamer que 80 acres. Or, les militaires et marins engagés dans la guerre de rébellion avaient droit, dès l'origine, à 160 acres et non à 80; ils ne pouvaient donc prétendre à la section impaire. Cette distinction ne pouvait être qu'un oubli du Congrès qui s'est toujours montré plein de sollicitude pour l'armée et la marine (1).

Lorsque le postulant se présente chez le Register du Land office compétent, pour faire insérer sa demande, il doit déclarer à ce fonctionnaire ou au receveur du Land district, qu'il est chef de famille, ou âgé de vingt et un ans seulement, ou qu'il a servi dans l'armée ou la marine des États-Unis, que sa demande n'est faite que pour son profit personnel, à l'effet d'établir sur la terre choisie sa résidence, et y faire les travaux destinés à l'améliorer; qu'il ne prête son nom, directement ou indirectement, à qui que ce soit. En faisant cet affidavit, il paye 5 dollars pour 80 acres, ou 10 dollars pour une quantité plus forte, à titre de commission (2), moyennant quoi il est inscrit, pour la partie de terre qu'il désigne, sur le registre des homesteads. Cependant, aucun certificat, aucune patente ne sont délivrés qu'après l'expiration de cinq années de résidence, à partir de la déclaration faite devant le Register. Si, pendant un intervalle de deux ans après cette déclaration, la personne inscrite pour le homestead venait à décéder, sa veuve, et à défaut de veuve les héritiers ou représentants de celle-ci, devraient faire preuve, par deux témoins dignes de foi, que les uns et les autres ont habité et cultivé la terre réclamée pendant les cinq ans qui ont suivi l'affidavit. Ils affirmeraient, de plus, qu'aucune partie de cette terre n'a été aliénée, excepté pour des églises, des cime-

(1) Voir *The report of Commissioner of the Land office*, 1879, p. 439, 440. — (2) Ces *fees* et commissions de 5 à 10 doll. ne sont autres que des émoluments de bureau dont le Receveur est comptable envers les États-Unis.

tières, des écoles, ou des chemins de fer traversant ces possessions. Ces préliminaires épuisés, les déclarants prêtent serment d'allégeance aux États-Unis. Si, à cette époque, ils sont devenus citoyens de l'Union, ils ont droit à une patente, selon la coutume (sect. 2291).

Dans les cas où un individu appartenant à l'armée ou à la marine des États-Unis, voulant former un homestead, serait empêché de le faire à raison de son service, s'il arrivait que quelque membre de sa famille vînt à sa place résider sur la partie réclamée et y exécutât des travaux utiles, il suffirait que ce militaire fît l'affidavit ordinaire devant l'officier commandant le corps dans lequel il serait engagé. Cet affidavit serait ensuite inscrit par le Register sur ses livres, et il produirait effet du jour de cette inscription. Après la prestation de serment d'allégeance, à l'échéance de cinq années de résidence, il lui serait délivré une patente (sect. 2293).

Dans les districts qui ne renferment que des pâturages pour élever des bestiaux et faire du laitage, les terres sont considérées comme terres de culture. Aucun travail dit d'amélioration requis par la loi n'est exigé du possesseur du homestead; il suffit qu'il y réside, et qu'il laisse à cette terre sa destination naturelle en en tirant parti. Il satisfait ainsi au vœu de la loi (1)

S'il arrivait que le postulant fût, à raison des grandes distances d'éloignement, ou pour cause d'infirmité, ou toute autre raison légitime, empêché de se transporter au Land office, il suffirait, pour la validité de l'affidavit, qu'il fût fait devant le greffier de la cour du comté de sa résidence, à la condition qu'une personne de sa famille résidât sur la terre du homestead, ou y fît quelques travaux utiles. La copie de l'affidavit serait envoyée au register qui l'insrait sur ses livres. Dans chaque land-district, le Register doit tenir registre régulier de toutes les demandes de homestead, pour les terres dépendant de son district et en garder les pièces probantes (sect. 2294).

(1) *Report of the Commissioner*, 1880, p. 81 vers la fin du § 9.

Un point capital a été consacré dès l'origine de cette législation, pour mieux faire apprécier par le pionnier l'avantage essentiel du homestead : c'est la disposition portant qu'aucune terre acquise conformément aux termes de cette loi ne serait passible d'aucune action qui serait intentée contre le possesseur, pour dettes contractées par lui avant la délivrance de la patente (sect. 3296).

La loi prévoit le cas où, après l'affidavit et avant l'expiration des cinq années d'épreuve, le settler viendrait à changer de résidence, ou à abandonner la terre du homestead pendant plus de six mois, à un moment quelconque, Cette terre ferait alors retour au gouvernement. Cependant, si un mariage intervenait entre un homme et une femme possédant des homesteads contigus, n'ayant plus qu'un seul domicile sur l'une des deux possessions, l'autre pourrait être considérée comme abandonnée. Il a été décidé, par le bureau général des terres, que satisfaction serait considérée comme donnée à la loi, si le bâtiment servant à l'habitation commune était construit sur la ligne séparative des deux homesteads (1).

Défense est faite, à qui que ce soit, de posséder plus d'un quart de section à titre de homestead (*R. St.*, sect. 2298).

La loi du 20 mai 1862 a multiplié ses faveurs aux militaires : c'est ainsi qu'elle déclare que quiconque aura servi dans l'armée et la marine des États-Unis, à titre de régulier ou de volontaire, pour un temps qui ne serait pas moindre de quatorze jours, pour une guerre intérieure ou étrangère, ne serait point privé du bénéfice du homestead sur le motif de son état de minorité, qui ne pourrait lui être opposé (sect. 2300).

Tout individu a le droit, avant l'expiration des cinq années dont il est parlé plus haut, de convertir son droit au homestead en un droit de préemption, en payant de suite le prix minimum applicable à la superficie de la terre choisie. Il obtient ainsi immédiatement une patente du gou-

(1) *The report of the Commissioner of the Land office*, 1880, p. 484.

vernement, en prouvant qu'il a satisfait à toutes les obligations imposées au préempteur. De même, d'après une loi du 27 mai 1878, le droit de préemption peut être converti en droit de homestead avant l'expiration des cinq années, en remplissant d'ailleurs les formalités, et en exécutant les lois en vigueur sur ce sujet (1).

Après l'abolition de l'esclavage, la loi du homestead a été déclarée, par un acte du Congrès du 21 juin 1866 (2), applicable à tous individus, sans distinction de race et de couleur. Ces expressions trop générales ne doivent être acceptées que dans un sens restrictif, tel, d'ailleurs, que l'a entendu le Congrès; car il n'avait en vue alors que les nègres. Ni les Indiens ni les Chinois ne pouvaient s'en prévaloir. Depuis seulement, par un acte du Congrès du 3 mars 1875, le bénéfice de la loi du homestead a été étendu aux Indiens âgés de vingt et un ans, qui abandonneraient ou auraient déjà abandonné leurs tribus, dans les termes et sous les conditions mises à cette faveur. Nous en reparlerons dans le livre consacré aux Indiens.

Le bénéfice du homestead a été accordé aux militaires et aux marins qui ont servi dans la guerre de rébellion pendant quatre-vingt-dix jours, s'ils sont restés loyaux envers le pays, et ont été honorablement libérés du service. Les militaires, officiers et soldats ont le droit de se faire inscrire et de réclamer une patente, pour 160 acres de terres publiques, qu'ils peuvent choisir conformément aux subdivisions arrêtées par le Land office, notamment parmi les portions alternées, réservées par le gouvernement le long des lignes de chemins de fer ou de tout autre ouvrage public, pourvu qu'il s'agisse de terres disponibles qui n'auraient point encore reçu de destination particulière. Il leur est accordé un délai de six mois, après avoir choisi leur homestead et fait constater leur demande, pour le faire enregistrer, et commencer leur établissement et les travaux d'amélioration. Il y a lieu de déduire du terme de cinq

(1) *The report of the Commissioner of the Land office*, 1879, p. 417. — (2) *Rev. Stat.*, sect. 2302.

années de possession du homestead le temps de service de ces militaires sous les drapeaux. Même, s'ils ont été blessés ou mutilés, il y aurait lieu de retrancher la durée entière de leur engagement, sans avoir égard au temps de leur service effectif. Mais la patente ne serait délivrée qu'après la preuve de leur séjour, pendant une année au moins, sur la terre du homestead, à compter du jour où ils auraient commencé les travaux de culture. Si la terre choisie ne contenait pas 160 acres, il serait loisible aux militaires de prendre, dans leur voisinage immédiat, une portion de terre supplémentaire disponible, pour compléter l'ensemble (*Rev. Stat.*, sect. 2304, 2305).

En cas de décès de tout prétendant au homestead avant l'accomplissement des conditions prescrites, sa veuve, si elle ne s'est pas remariée, et en cas de décès ou de remariage, son enfant mineur orphelin, sous la tutelle d'un gardien, sont appelés, chacun en ce qui le concerne, à recueillir le bénéfice du homestead, sous la condition de l'exécution du settlement et des améliorations dues. Mais si un militaire mourait pendant son temps d'engagement, tout ce temps serait déduit du terme fixé pour le complément du titre (*Rev. Stat.*, sect. 2307).

Toute personne, déjà en possession d'un homestead sur les terres publiques, qui aurait, à la fin de la troisième année de sa résidence, consacré depuis deux ans tous ses soins à la culture du bois, et planté 1 acre sur 16 acres d'arbres distancés les uns des autres de 12 pieds en tous sens, et aurait amené ces arbres à un état de végétation raisonnable, serait fondé à réclamer de suite une patente, sur preuve valable des faits accomplis, sans attendre l'expiration de cinq ans (sect. 2317).

Ce chapitre renferme encore d'autres dispositions spéciales pour quelques tribus indiennes. Nous en rendrons compte dans le livre consacré aux Indiens.

CHAPITRE XIV

DES TERRES A MINERAI. — LÉGISLATION LES CONCERNANT.

Les terres à minerai sont trop nombreuses dans leur grande variété et trop riches aux États-Unis pour n'être point protégées par une législation spéciale, conciliant, autant que possible, l'intérêt général avec les prétentions individuelles. Cependant, antérieurement à la loi générale du 26 juillet 1866, qui fut le point de départ des mesures protectrices, il était passé en coutume d'enlever du minerai des terres publiques sans autorisation, sans obstacle, comme il plaisait à chacun de le faire, et sans respect pour les droits du pays. L'acte de 1866 tendit à supprimer cette coutume désordonnée et à y substituer une règle salutaire (1). Mais il ne pouvait conjurer des difficultés pratiques que l'expérience montrait chaque jour de plus en plus. Parfois, certaines parties de terre étaient cotées, sur les plans et dans les rapports, comme propres à l'agriculture, alors qu'elles étaient purement à minerai. Dans d'autres localités, les terres pouvaient être jugées minérales aussi bien que propres à l'agriculture, eu égard au plus ou moins de minerai qu'on y rencontrait. On voyait aussi des rapports d'agents qualifier agricoles des terres, que le plan présentait comme terres à minerai. Ces circonstances jetaient la confusion dans l'esprit du Commissaire et du Secrétaire de l'Intérieur (2). Le sol, jusqu'à ce qu'il eût été soumis à des investigations scientifiques, causa souvent bien des surprises, de fausses concessions et des fraudes. Après quelques années d'existence seulement, l'acte de 1866 fut re-

(1) *Report of the Commissioner of the General Land office*, 1873, p. 16. — (2) *Report of the Commissioner of the General Land office*, 1872, p. 32 et suiv.

gardé comme insuffisant, car il ne pouvait atteindre le mal dans sa racine. Les régions aurifères et argentifères avaient bien été soustraites en partie à ces mécomptes, déjà avant la loi de 1866; mais des droits avaient été acquis antérieurement, il fallait les soumettre à un examen et à une jurisprudence bien établis. D'autre part, les mines d'or et d'argent n'étaient pas, à beaucoup près, les seules passibles de cet examen. C'est alors que l'on publia la loi du 10 mai 1872, qui aujourd'hui domine seule ce sujet, avec les modifications contenues dans le Tit. 32, ch. VI des *Revised Statutes* des États-Unis, sous le titre : *Mineral lands and mining resources* (terres à minerai et ressources qu'elles présentent).

L'acte de 1872 s'occupe, dans sa section 2, des demandes de mines reposant dans des veines, ou des filons de quartz ou autres roches en place, contenant de l'or, de l'argent, du cinabre, du plomb, de l'étain, du cuivre, et d'autres dépôts importants existant déjà, et il ajoute que ces mines seront régies, quant à leur étendue, le long de la veine ou du filon, par les coutumes, les règlements locaux, et par la loi en vigueur à la date de la réalisation de la demande.

Sur ce premier point, la question s'est élevée de savoir si les termes généraux indéterminés de cette section étaient limitatifs ou si, ne l'étant point, quelle en serait l'étendue? Le Commissaire a répondu qu'il ne fallait rien voir de restrictif dans cette section; car il s'agit encore, d'après le texte même, d'autres dépôts de minerai de valeur. De ce nombre, il cite le borax, le nitrate et le carbonate de soude, le soufre, l'alun, l'asphalte, en un mot, toutes les substances qui forment maintenant ou qui ont formé une partie des corps solides de la terre, à l'intérieur et à l'extérieur, et qui sont actuellement incapables de supporter la vie animale ou végétale. Dans cette classification entre aussi le diamant. Le Commissaire termine en disant qu'il faut comprendre dans l'acception de terres à minerai tous les dépôts ou gisements de minéraux d'importance; car l'intention du gouvernement a été de diviser le plus

possible les concessions de terres qualifiées *mineral lands*, à cause de leur très grande valeur et de l'intérêt qu'il attache à y faire participer un grand nombre de personnes pour en empêcher le monopole dans quelques mains seulement (1).

Mais là ne s'est point arrêté le doute : l'on s'est demandé si le fer et le charbon étaient compris dans les termes généraux de : terre à minerai. La question fut soulevée à l'occasion de la réclamation faite par la Compagnie de chemin de fer *Union Pacific*, d'une portion de terres à minerai qu'elle prétendait être comprise dans sa charte. La Compagnie alléguait qu'un acte du Congrès du 2 juillet 1864, dans sa section 4, portait, en termes exprès, que les mots : *mineral lands* ne devaient pas être considérés comme embrassant les mines de fer et de charbon (2), et qu'ainsi elle était fondée à réclamer comme lui appartenant, les mines existant dans les terres publiques à elle cédées pour son entreprise. Mais, sans toucher à la question, la cour devant laquelle le procès était pendant, rejeta la demande de la Compagnie, par d'autres considérations tirées de l'affaire elle-même. Depuis la loi de 1866, aux termes de celles de 1872 et de 1873, dont il sera question bientôt, le gouvernement persiste à soutenir que le fer et le charbon sont des substances minérales soumises à ces lois, dont la dernière notamment figure dans les Statuts revisés sous le titre de : *mineral lands*. L'argument décisif se tire de ce qu'une loi du 18 février 1873 excepte de l'application de la loi de 1872 les terres à minerai de charbon et de fer, situées dans les États de Michigan, du Wisconsin et du Minnesota, de manière à les rendre disponibles pour la mise en vente, en ayant égard aux divisions légales. Si, disait le Commissaire, il a fallu un acte exprès du Congrès pour rendre ces terres aliénables, en les affranchissant de la loi de 1872 (3), il faut reconnaître que les autres de même nature, non affranchies dans d'autres États et terri-

(1) *Report of the Commissioner of the General Land office for* 1873, p. 15, 16, 17, 18. — (2) Sect. 4, *Revised Stat. of the U. S.*, vol. XIII, p. 356. — (3) *Revised Statutes of the U. S.*, sect. 2345.

toires, y restent soumises à titre de terres à minerai. Il se résume en disant qu'il faut comprendre dans les termes *mineral lands*, toutes les terres à minerai renfermant dans des veines ou des couches occupant originairement le lieu où on les trouve, des parties métalliques ou minéralogiques, soit dans des veines naturelles ou fictives, soit en zones ou en paquets ou dans toutes autres formes dans lesquelles les minéraux sont découverts dans le roc originaire, ou dans la gangue où la matière serait désagrégée à la surface, à moins d'exceptions spéciales formellement faites. Aussi bien, l'éminent Secrétaire de l'Intérieur, C. Schurz, ayant à s'expliquer sur ce point, et confirmant les appréciations du Commissaire, écrivait le 22 septembre 1877 que le Congrès et son département, ayant toujours considéré les terres à charbon comme des terres à minerai, il n'autorisait point les demandes faites au Commissaire, qui ne pouvaient que continuer la confusion entre les terres propres à l'agriculture et celles à minerai (1). La même appréciation a été faite pour les mines de fer (2).

L'acception des mots : *mineral lands* étant désormais fixée, nous allons parcourir la législation sur les mines, en faisant ressortir les lignes principales sur ce sujet.

En général, les terres renfermant du minerai sont écartées du mode de vente ordinaire, à moins d'exceptions ordonnées par la loi.

Tous dépôts de minerai de valeur renfermés dans des terres appartenant aux États-Unis, arpentées ou non arpentées, sont déclarées librement ouverts à l'exploitation et aux achats. Mais cette faveur n'est accordée qu'aux citoyens des États-Unis et aux étrangers qui ont fait leur déclaration d'intention de le devenir, et encore, moyennant la soumission par eux aux coutumes locales et aux règlements adoptés pour l'exploitation des mines dans les divers districts à minerai, en tant qu'ils ne sont pas contraires aux lois des États-Unis.

(1) *Report of the Commissioner of the General Land office for* 1877-78, p. 143. — (2) *Report for* 1875-76, p. 96.

Toute demande de mine portant sur des veines ou sur des filons de quartz ou d'autres roches renfermant de l'or, de l'argent, du cinabre, du plomb, de l'étain, du cuivre ou autre minerai important, est réglée, quant à l'étendue de cette demande, par les lois et les coutumes alors en vigueur. Elle ne doit pas porter sur plus de 1,500 pieds le long de la veine ou du filon découvert : et quant à la largeur, elle ne peut excéder 300 pieds de chaque côté du milieu de la veine à la surface. Aucune coutume n'a le pouvoir de réduire la demande à une quantité inférieure à 25 pieds de chaque côté du milieu, à moins que des droits préexistants à la loi du 10 mai 1872 ne rendent cette limitation nécessaire. Les bouts de lignes sont parallèles l'un à l'autre de chaque côté (*Rev. stat.*, sect. 2320).

La preuve de la possession légitime du droit de citoyen, en pareil cas, repose sur l'affidavit de celui qui l'invoque. S'il s'agit d'une société de personnes non incorporée, l'affirmation de leur agent, dûment autorisé, suffit, pourvu qu'il déclare qu'il a personnellement connaissance du fait, ou s'il y a commune renommée à cet égard. En cas de société incorporée conformément aux lois des États-Unis, l'on se contente de la production d'une copie de la charte ou du certificat d'incorporation (sect. 2321).

Tout droit à une veine ou à un filon s'étend verticalement du sommet de la veine jusqu'à une entière profondeur, encore bien que, dans leur étendue, la veine, les filons et les filets divergent de la perpendicularité des lignes de la surface. Mais cette circonstance n'autoriserait pas le demandeur à dépasser les lignes verticales des deux côtés si elles entamaient les droits d'un voisin (sect. 2322).

Lorsqu'un tunnel a été pratiqué pour le développement d'une veine ou d'un filon, ou pour arriver à la découverte du minerai, les propriétaires de ce tunnel ont le droit de possession sur toute la veine et sur les filons, à la profondeur de 3,000 pieds à partir de la face de ce tunnel sur la ligne non encore connue, de la même étendue que si elle eût déjà été découverte. Toutes demandes faites dans

l'ignorance de ce tunnel seraient nulles et sans effet. Mais toute suspension pendant six mois des ouvrages commencés sous le tunnel serait considérée comme l'abandon du droit accordé sur toutes veines et filons non découverts sur la ligne de ce tunnel (sect. 2323).

L'on ne peut réclamer de patente qu'après l'accomplissement de plusieurs formalités bureaucratiques et de publication par affiches et insertions dans le journal publié dans la localité la plus voisine de la mine, et par des affidavits émanés des demandeurs eux-mêmes ou de leurs agents, lorsqu'ils ne demeurent point dans le district de la mine. Si pendant les délais fixés, il ne survient pas d'opposition, le demandeur (*claimant*) a droit de réclamer une patente de mine, à charge de payer à l'officier compétent 5 dollars par chaque acre de terre (sect. 2325).

Vient ensuite la procédure pour le cas où des oppositions seraient faites par d'autres prétendants. Ces causes sont portées devant les cours de justice compétentes, qui statuent, ou en rejetant les oppositions, ou en accordant des parts distinctes aux parties intéressées sur la mine. Le Commissaire du *General Land office* se conforme aux jugements rendus, et délivre les patentes en conséquence (sect. 2326).

En fait de demandes de mines appelées usuellement *placers*, comprenant toutes sortes de dépôts, excepté les veines de quartz ou autres roches en place, elles sont soumises aux mêmes formalités et aux mêmes patentes que celles indiquées ci-dessus. Mais lorsque les terres qui renferment ces *placers* ont été arpentées par les agents des États-Unis, elles doivent, pour leurs limites extérieures, être conformes aux subdivisions légales des terres publiques (sect. 2329).

Les subdivisions légales de 40 acres peuvent, pour les *placers*, être elles-mêmes subdivisées en parties de 10 acres, et dans le cas où deux personnes ou un plus grand nombre posséderaient des *claims* contigus, même au-dessous de 10 acres, elles pourraient faire une demande conjointe. Mais aucun emplacement de *placer* ne peut plus aujour-

d'hui dépasser 160 acres, pour toute personne ou association de personnes, conformément aux pratiques des arpenteurs des États-Unis (sect. 2330).

Quand la demande d'un *placer* porte sur des terres arpentées, le système rectangulaire y est appliqué, autant que possible. Alors, aucun *placer-claim* ne peut renfermer plus de 20 acres pour chaque demandeur. Mais si, localement, il ne peut se plier aux exigences de l'arpentage des États-Unis, un plan spécial est fait, et si en détachant la portion minérale d'une quantité de terre sujette à culture, il restait moins de 40 acres, ce reliquat serait alors soumis à la préemption et au *homestead* (sect. 2331).

En cas d'intersection de veines, la priorité du titre constitue le droit. Celui qui peut l'invoquer, a tout le minerai renfermé dans l'espace d'intersection. Mais l'autre y a un droit de passage pour exploiter l'autre mine. Lorsque deux veines ou un plus grand nombre se joignent, le plus ancien possesseur a seul droit à la veine au-dessous du point de réunion, y compris le point d'intersection (sect. 2336).

Pour faciliter l'exploitation, en l'absence d'une législation suffisante du Congrès, la législature de l'État ou du territoire de la situation peut ordonner les règles nécessaires pour le travail des mines, afin d'aider aux opérations du drainage et aux autres moyens propres à en assurer le complet développement. Ces conditions sont exprimées dans la patente (sect. 2338).

Dans le cas où, sur des terres désignées comme terres à minerai, il serait reconnu postérieurement qu'elles n'en contiennent point, tout *homestead* qui y aurait été créé malgré les prohibitions de la loi, pourrait être converti en un droit de préemption, à charge du payement de 1 dollar 25 l'acre, pour une quantité qui n'excéderait pas 160 acres, ou bien le propriétaire du *homestead* pourrait y maintenir son établissement premier (sect. 2341).

Les terres accordées aux États ou à des corporations pour les aider dans la construction de routes ou pour d'au-

tres améliorations, ne sont pas censées comprendre des terres à minerai. Réserve en est faite exclusivement pour les États-Unis (sect. 2342).

Un acte du Congrès du 16 mai 1858 édicte des peines sévères pour production de pièces fausses à l'appui des demandes de terre à minerai, en Californie. La grande importance du minerai qui s'y trouve justifie cette mesure pénale (sect. 2471, 2473).

Quant aux terres renfermant du charbon, elles sont soumises aux règles générales, mais avec de notables modifications. Comme pour les autres terres à minerai, ces sortes de terres ne peuvent appartenir qu'à des hommes âgés de plus de vingt et un ans, citoyens des États-Unis ou aptes à le devenir par une déclaration faite conformément à la loi. Ils sont assujettis aux mêmes conditions d'inscription et de prise de possession ; mais la demande ne peut porter sur plus de 160 acres pour une seule personne et sur plus de 320 acres pour une association. La terre doit être libre et non réservée. En faisant la déclaration au *register*, il y a lieu de payer au receveur un prix basé sur le pied de 10 dollars au moins par acre, quand la terre est située à plus de 15 milles de tout chemin de fer complet. Ce taux n'est pas moindre de 20 dollars par acre quand cette distance est en deçà de 15 milles (sect. 2347).

Toute personne ou association de personnes, déjà en possession de la mine et l'ayant fait progresser, aurait un droit de préférence pour l'inscription à faire chez le *Register*, pourvu que, s'il s'agit d'association, elle ne fût pas composée de plus de quatre personnes ayant déjà dépensé sur la terre 5,000 dollars en travaux utiles et d'amélioration. Cette association peut alors se faire inscrire pour 640 acres au plus, y compris les parties déjà travaillées. Quelques délais sont fixés pour l'observation de formalités tutélaires (sect. 2348 et suiv.).

CHAPITRE XV

DE LA RÉSERVE ET DE LA VENTE DES TERRES AFFECTÉES AUX TOWNS (TOWN SITES).

La législation concernant la formation des towns sur les terres publiques a passé par diverses péripéties et s'est élevée, par degrés, jusqu'au point où elle est parvenue aujourd'hui. Elle présente un ensemble, dont nous détacherons les principaux traits, au lieu d'en retracer la marche graduelle, intéressante au point de vue historique, mais sans une urgente nécessité pour le but de cet ouvrage.

De même que les chemins de fer prirent les devants sur les populations qui devaient faire leur fortune, de même le gouvernement des États-Unis pensa, il y a longtemps déjà, qu'il était de l'intérêt général de réserver, sur son vaste territoire, certains emplacements, heureusement disposés par la nature ou par d'autres circonstances, pour y fonder des towns ou des centres de population appelés *cities*. Ces conditions favorables y attireraient beaucoup d'étrangers qui, tirant parti de ces situations, contribueraient à enrichir le pays et à accroître de plus en plus son importance parmi les nations civilisées. C'est ainsi qu'une loi du 3 mars 1863 (1) a autorisé le Président à mettre en réserve, sur les terres publiques, arpentées ou non, des parties plus propres que d'autres à former des towns, sur les bords des havres, à la jonction des rivières, sur d'importants *portages* (2), et sur tous autres emplace-

(1) Voir *The Rev. St. of the U. S.*, sect. 2380. — (2) Les portages sont des langues de terre formant intersection entre des pièces d'eau et servant aux Indiens, dans la région des grands lacs, à débarquer leurs bateaux pour les *porter* sur l'autre bord où on les remet à flot.

ments pouvant devenir, d'après les probabilités, des centres de population utiles.

D'après cette loi, lorsque le Président trouve le moment opportun, le Secrétaire de l'Intérieur soumet ces réserves à l'arpentage et à la composition de lots propres aux usages de villes et de bourgs, de contenance superficielle raisonnable; il en fait déterminer la valeur par des hommes désintéressés. Quand cette opération est complète, on met les lots en vente, à l'enchère publique, au plus offrant, conformément aux règles tracées par le Secrétaire de l'Intérieur. Aucun lot ne doit être vendu à un prix inférieur à la valeur estimative, soit à l'enchère, soit à l'amiable. Toutes les ventes sont dirigées par le Register et le receveur du district de la situation des terres, d'après les instructions du Commissaire de l'office général (*Rev. Statutes*, sect. 2381).

Il ne suffisait point d'autoriser le Président à prendre ces mesures, il fallait laisser assez de liberté à l'initiative individuelle pour créer elle-même des centres de population, towns ou cities, sur les terres publiques; car, dans ce pays où des individus ou des associations ont produit tant de merveilles, on devait se garder d'entraver leur force, qui était apte à rendre tant de services. C'est ainsi que l'action du gouvernement peut être précédée par celle d'une ou plusieurs personnes. Dans cette vue, une loi du 1er juillet 1864 (1), les autorise à présenter au recorder du comté de la situation, un plan de la town ou de la city, n'embrassant pas plus de 640 acres, décrivant les limites extérieures d'après les lignes de l'arpentage, s'il a déjà eu lieu, indiquant les noms de la town ou city, les rues, les squares, les groupes, les lots, les allées, la surface de chaque division municipale. Un lot ne peut excéder 4,200 pieds carrés. Mention est faite des travaux déjà exécutés. Ces plans et déclarations sont certifiés, sous serment, conformes à la vérité; deux témoins en affirment la sincérité,

(1) *Rev. Stat. of the U. S.*, sect. 2382.

et le tout est envoyé dans le mois au bureau général des terres, où, après examen, le Président peut ordonner la mise en vente des lots aux enchères, au plus offrant enchérisseur, sur la mise à prix minimum de 10 dollars pour chaque lot. En cas d'insuccès partiel de cette mise en vente, les lots non couverts sont offerts à l'amiable, à tel prix raisonnable (augmentation ou diminution) que le Secrétaire de l'Intérieur indique, mais après trois mois d'avertissement au moins. Tout settler déjà établi sur un lot, s'il a fait quelques travaux sur un autre lot, a le pouvoir de réclamer sur celui-ci un droit de préemption au taux minimum le plus faible qui ait servi de prix de vente antérieurement.

Quand des towns ou cities sont établies sur des terres publiques non arpentées, il peut être consenti que les divisions de ces localités soient mises, après l'arpentage, en rapport avec les lignes tracées par ce travail, pourvu qu'il n'en résulte aucune atteinte à des droits antérieurement acquis (sect. 2383).

La loi de 1864 prévoit le cas où douze mois se seront écoulés depuis l'établissement d'une town ou city sur le domaine public, et où les formalités requises et les justifications feront défaut. Le Secrétaire de l'Intérieur peut alors faire faire lui-même l'arpentage, avec plan à l'appui, de la town ou city, et ordonner la mise en vente des lots, mais à un prix augmenté de 50 p. 100 sur le prix minimum de 10 dollars par lot, payé comptant (sect. 2384).

Lorsque les lots faits dans une town ou city, diffèrent des mesures rapportées plus haut, et quand ces lots et les parties consacrées aux bâtiments municipaux forment un ensemble dépassant 640 acres, ces excédents se payent avec une plus-value modérée, fixée par le Secrétaire de l'Intérieur (sect. 2385).

Ni les terres à minerai, ni celles réservées aux établissements militaires ou autres, ne sont jamais censées faire partie des town-sites, pas plus que les terres réservées par les traités (sect. 2386, 2392, 2393).

On a vu que le droit de préemption et de homestead ne peut s'appliquer non plus aux terres destinées aux town-sites (sect. 2257, 2289).

Une loi de mars 1867 est venue combler les lacunes laissées par la loi précédente. D'après cette loi, quand une partie quelconque des terres publiques a été ou peut être occupée comme town, non sujette à la loi de préemption, il y a lieu, par les autorités locales, si la town est incorporée, et en cas de non incorporation, par le juge du comté de la situation, de faire au bureau local des terres une déclaration de prise de possession, au prix minimum, avec soumission, pour la disposition des lots et la vente à en faire, aux lois de l'État ou du territoire compétent (sect. 2387). La déclaration de la destination des terres pour servir de town-site, doit être faite au register, avant la mise en vente de l'ensemble des terres dont dépend la partie choisie. Elle ne doit pas s'étendre au delà de celles déjà occupées. S'il n'y avait encore aucun bureau des terres installé dans cette région, la déclaration serait faite au Surveyor general du district de ces terres, qui la transmettrait à l'office général à Washington (sect. 2288).

L'étendue de l'emplacement réclamé pour l'établissement d'une town sur des terres arpentées varie suivant le nombre des habitants, en observant les subdivisions territoriales autorisées par la loi. Pour 100 habitants et moins de 200 cet emplacement n'excède pas 320 acres. Pour 200 et davantage, mais moins de 1000, il est de 640 acres au maximum. Pour 1000 et plus, sa surface est de 1,280 acres au maximum. Mais pour chaque 1000 autres habitants, ne dépassant pas 5,000 en tout, la quantité superficielle à accorder en plus pour la town est de 320 acres, de telle sorte que l'ensemble maximum ne dépasse point le chiffre de 2,560 acres (sect. 2389).

Un acte du Congrès du 3 mars 1877 (1) est venu modifier la loi de 1867. Il maintient à la town arrivée au chiffre

(1) 44e congrès, sess. 2, ch. CXIII, p. 392.

maximum de sa population sur les terres publiques les 2,560 acres ci-dessus, mais il dit : à moins que la partie ajoutée n'ait déjà été habitée et mise en valeur pour des affaires ou dans un intérêt municipal. Il maintient les déclarations régulièrement faites en vue de préemption et de homestead dans le cercle tracé pour une town, pourvu qu'il soit prouvé que ces établissements n'ont point été faits dans un intérêt municipal ni comme but d'utilité pour la town. Enfin, cette loi dispose que si les limites portées dans l'acte d'incorporation de la town ont été dépassées, les autorités municipales ont à faire choix des parties qu'elles entendent conserver, à l'exclusion des terres occupées à titre de préemption et de homestead ; le surplus sera rendu aux États-Unis ou soumis à un nouveau settlement, suivant le choix fait. Cette option doit avoir lieu dans les soixante jours à partir de la notification à la town. Faute par elle d'y faire droit, la partie détachée sera mise à part à la disposition du gouvernement. Dans aucun cas, une town ne peut posséder, quelle que soit sa population, un emplacement de plus de 2,560 acres. Exception a été faite cependant pour la cité connue sous le nom de Salt lake city, sur le territoire d'Utah, qui renfermait déjà environ 15,000 habitants (sect. 2390).

L'analyse qui précède des lois relatives aux town-sites réclame quelques explications destinées à mieux faire saisir l'action parallèle des institutions des États-Unis et de celles des États individuels. Et d'abord, disons que ces lois sont faites pour des établissements municipaux créés sur des terres publiques appartenant aux États-Unis. Elles seraient sans application à des municipalités qui seraient fondées sur des terres ne dépendant pas du domaine public, mais appartenant à des individus qui voudraient, à leurs risques et périls, tenter pareille entreprise.

Quand les établissements municipaux se fondent sur des terres publiques, ceux qui les projettent se trouvent en face, non seulement d'un vendeur, mais encore du souverain de l'Union. En tant que vendeur, le gouvernement

décrit les conditions de sa cession, fixe et touche le prix, signe l'acte, en tient registre et délivre la patente, c'est-à-dire le titre de propriété. Mais, en sa qualité de souverain, il est tenu de faire davantage : il lui faut prévoir les exigences de la vie, chercher à assurer les conditions de bien-être des habitants et l'exercice de leurs droits civils et politiques. La décentralisation a toujours été la tendance du peuple, mais la force des choses a, là comme ailleurs, produit de grandes et progressives centralisations entraînant la corruption des mœurs et des institutions. C'est alors que le gouvernement des États-Unis, jaloux de multiplier les petits centres, a jugé à propos d'en circonscrire le cercle, en proportionnant les emplacements à un petit nombre déterminé des habitants, et en contrôlant la division par quartiers, par squares, par allées, par rues. Là s'arrête sa tâche. S'agit-il d'incorporer la town, c'est une prérogative du gouvernement de l'État où elle est créée. S'il n'y a pas encore d'incorporation pendant l'accomplissement des formalités antérieures à la patente, alors intervient le juge du comté, c'est-à-dire un fonctionnaire de l'ordre judiciaire de l'État, qui agit comme trustee de la town jusqu'à l'incorporation. Après cet acte, à moins de transgression des conditions de la cession, la nouvelle town ne relève plus que du gouvernement de l'État ou du territoire dont elle dépend. C'est lui seul qui règle les conditions de son existence civile et politique dans les limites tracées par la constitution et les lois de l'État.

CHAPITRE XVI

TERRES AFFECTÉES AUX RÉCOMPENSES MILITAIRES, BOUNTY LAND WARRANTS.

SECTION PREMIÈRE

Dispositions du Congrès jusqu'en 1861.

La dette la plus sacrée pour un pays est le prix du sang versé pour sa défense et le triomphe de ses droits. En y faisant honneur, le gouvernement ne se libère pas seulement, il fait plus : il élève ses défenseurs dans l'estime de tous. Il ne peut, il est vrai, rendre à un père, à une mère l'enfant enlevé à leur affection, à une veuve l'objet de sa tendresse et souvent aussi son seul soutien, aux enfants, un père qui leur était cher et sur lequel reposait tout leur avenir. Mais, s'il est impossible de voiler toutes ces tristesses et de racheter ces biens immatériels à jamais disparus, il est au moins permis d'atténuer les souffrances physiques de ceux qui, privés d'appui, ont à lutter contre la détresse. Toutes les guerres que le gouvernement américain a eues à soutenir, tant pour conquérir son indépendance que pour la conserver au regard de l'Angleterre, pour créer sa sécurité au milieu des Indiens, et pour étendre ses frontières à travers le Mexique jusqu'au Pacifique, toutes ces guerres ont entraîné le sacrifice de beaucoup d'hommes, dont bon nombre étaient les plus valeureux entre tous. Comment rester insensible à toutes ces calamités si souvent renouvelées? Le gouvernement américain le pouvait d'autant moins qu'il possédait un immense territoire, d'une richesse incalculable, ouvert à toutes les aspirations laborieuses. Il se décida promptement, à la suite de chaque guerre, à offrir une large portion de son do-

maine à tous ceux qui l'avaient aidé à sortir victorieux. En agissant ainsi, non seulement il accomplissait un devoir, mais ce devoir devait l'enrichir à son tour, en encourageant ces militaires et marins à s'établir sur des terres qu'ils peupleraient et féconderaient. A ceux de ses défenseurs qui survécurent à ces sanglantes mêlées, mutilés ou blessés, ou ayant contracté au service des maladies durables, il offrit des pensions comme on le verra plus tard. Aux hommes valides, et en cas de leur décès, à leurs veuves, et à défaut de veuves à leurs enfants, il fit de larges concessions de terres, gratuitement, ainsi qu'on va le dire.

Pour récompenser les services rendus pendant la guerre de la Révolution, le Congrès des États-Unis mit en réserve pour les officiers et les soldats qui avaient servi dans la ligne et dans la marine de la Virginie, d'après les promesses de la législature de cet État, 6,080,725 acres de terres. Des patentes ou titres de propriété individuels furent délivrés aux possesseurs de ces terres.

Pour les services accomplis dans la ligue continentale, conformément à une résolution du Congrès, du 16 septembre 1776, un acte du 1er juin 1796 mit à part 4000 milles de terre superficiels sur le territoire de l'Ohio, connus sous l'appellation de district militaire des États-Unis. De cet ensemble il détacha 1,156,300 acres pour répondre aux demandes ayant pour cause des services militaires. Le surplus fut, plus tard, mis en vente comme les autres terres.

Les services militaires rendus pendant la guerre de 1812 contre l'Angleterre furent rémunérés conformément à un acte du Congrès du 6 mai de cette même année, par la délivrance de 29,186 warrants, embrassant une superficie de 4,845,920 acres. Pour presque tout cet ensemble, des patentes furent délivrées aux titulaires eux-mêmes ou à leurs veuves et héritiers, par parties s'élevant généralement chacune à 160 acres ; le surplus comportait des doubles portions de 320 acres.

D'après la législation première sur ce sujet, certaines

parties du pays furent réservées dans les limites précises, pour couvrir les warrants auxquels elles étaient affectées. Ces réserves s'appelèrent *Military districts*, Les warrants applicables aux services rendus pendant la guerre de la Révolution furent expressément limités au district militaire dans l'Ohio. Pour la guerre de 1812, les warrants ne pouvaient porter que sur les districts militaires créés dans l'Illinois, le Missouri et l'Arkansas. Postérieurement, un acte du Congrès du 27 juillet 1842 décida, en réformant le passé, que tous les warrants destinés à récompenser des services militaires pourraient s'exercer sur des terres publiques quelconques, pourvu qu'elles fussent susceptibles de vente à l'amiable.

Le but auquel tendait le système des réserves militaires était d'encourager la prise de possession et la culture de ces terres par le soldat; mais l'éloignement de ces districts des grands centres de population, entraîna la ruine du projet et rendit les titulaires des warrants victimes de la rapacité des hommes d'affaires, si déjà les terres elles-mêmes n'étaient vendues par autorité de justice, pour non payement des taxes d'État. Telles furent les considérations qui firent abandonner les réserves et laisser les porteurs de warrants libres de les appliquer sur des terres publiques qui auraient leur préférence quelque part que ce fût. Ce n'était point assez encore : la loi voulut greffer de nouveaux avantages sur ceux qui viennent d'être rapportés. Elle ordonna que les *Bounty lands* et les *warrants* seraient protégés contre les saisies et les ventes qu'on en voudrait faire pour engagements contractés par les militaires et marins avant la délivrance de la patente, de manière à assurer à eux et à leur famille, le plus longtemps possible, un *home* paisible, à l'abri de toute action judiciaire.

La guerre avec le Mexique fut proclamée le 13 mai 1846. Le 11 février suivant, le Congrès ordonna la délivrance de 88,217 warrants, donnant droit à 13,204,880 acres aux militaires qui s'y étaient engagés. La plupart de ces warrants étaient de 160 acres chacun. Tous furent remis aux

ayants droit, à l'exception d'un quinzième qui resta sans application précise et attendit encore longtemps les réclamations des retardataires.

En exécution d'un acte du Congrès du 28 septembre 1850, il a été délivré par le bureau du General Land office, en considération : 1° des guerres avec les Indiens, depuis 1790 : 2° de celle de 1812 : 3° à tous les officiers commissionnés pour la guerre avec le Mexique, 189,106 warrants embrassant 13,164,960 acres, dont moins d'un treizième restait encore non satisfait en 1867. Un acte du 22 mars 1852 vint étendre ces avantages, et autorisa l'émission de 11,983 warrants représentant 693,880 acres. Un autre acte du Congrès du 3 mars 1885 appela tous les officiers et soldats qui auraient servi dans l'une quelconque des guerres des États-Unis, depuis celle de la Révolution jusqu'audit jour 3 mars, ne fût-ce que pendant quatorze jours, ou même dans une seule bataille, à recevoir 160 acres de terre, ou la portion qui, ajoutée à une partie déjà reçue, compléterait ce chiffre. Ces avantages ont été assurés aux veuves et à défaut de veuves aux enfants mineurs des militaires décédés saisis de ce droit (1).

En faisant son rapport annuel au Secrétaire de l'Intérieur, le 27 octobre 1870 (p. 182), le Commissaire du bureau général des terres résumait le nombre total d'acres des terres publiques accordées aux militaires de terre et de mer, et à leur défaut à leurs veuves et héritiers, et il en élevait le montant à 73,463,961 acres jusqu'au 3 mars 1865.

Nous n'entreprendrons point de reproduire les classifications faites par les lois et les statuts des États-Unis, pour la distribution à opérer entre les militaires, eu égard à la nature et à la longueur de leurs services respectifs. Disons seulement que ces services ne sont pas encore tous rémunérés aujourd'hui, par la lassitude ou la négligence des réclamants, par des pertes de warrants, ou faute de pièces justificatives. Cependant il ne paraît pas que cet état de

(1) Voir pour tous ces faits, *The report of the Commissioner of the General Land office for* 1867-68, p. 684, 685.

choses doive durer longtemps encore, eu égard à la sollicitude que le gouvernement apporte à faire disparaître les obstacles qu'il rencontre sur sa route. Ainsi la veuve d'un militaire vient-elle à se remarier, circonstance qui la priverait de tous droits, elle ne les perdra pas cependant, si elle était encore veuve lorsqu'elle a formé sa demande. Les preuves légales viennent-elles à manquer à l'appui d'une réclamation, les témoignages verbaux dignes de foi sont admis pour prouver les services rendus par le militaire sous les drapeaux. Celui-ci, sa veuve ou ses héritiers ont-ils vendu ou engagé la partie de terre réclamée par eux? la loi déclare nuls ces ventes et ces engagements s'ils précèdent la délivrance des warrants (1): précaution tutélaire, sans doute, mais trop facilement éludée par les artifices des agents d'affaires, très habiles à se jouer au milieu du dédale des formalités protectrices du droit.

La loi veut que le warrant et les actes destinés à en faire l'application locale sur une terre donnée soient affranchis de tous frais, de tous dépens. En cas d'erreur commise sur cette localisation, le militaire serait admis à réparer l'erreur en s'établissant sur toute autre terre vacante, et en se conformant aux règles prescrites en pareil cas par le Commissaire du bureau général des terres.

Tout militaire qui serait reconnu, d'après le rôle de son régiment, avoir déserté le service, ou avoir été expulsé par ses chefs, perdrait tout droit à un *Bounty land warrant* (2).

SECTION II

Dispositions prises pendant et après la guerre de rébellion.

Jusqu'à présent nous n'avons mentionné que les récompenses accordées aux militaires et aux marins pour les guerres antérieures à la guerre de rébellion, dont l'objet était de partager le pays en deux camps, suivant les latitudes nord et sud. Pour cette grande entreprise, toute la

(1) *Rev. Stat. of the U. S.*, sect. 2429, 2431, 2436. — (2) Loi du 28 septembre 1850, sect. 2438.

population mâle des deux régions prit les armes, et au deuil du drapeau de l'Union s'ajoutèrent bien des deuils de famille, car on n'estime pas à moins de 280,739 (1) hommes le nombre des malheureux qui périrent victimes de leur dévouement à la cause de chaque parti, sans parler des mutilations éprouvées et des maladies contractées sur les nombreux champs de bataille et ailleurs encore. Fallait-il faire un choix parmi les vainqueurs? Le Congrès ne jugea pas qu'il en dût être ainsi. Aux militaires et marins, qui ayant combattu sous le drapeau de l'Union pendant quatre-vingt-dix jours et y étaient restés fidèles, il accorda, sur les terres publiques disponibles, dans les termes rapportés plus haut (2), un titre de homestead, sans distinction. Quant aux pensions à accorder aux défenseurs de la cause de l'Union, sur terre et sur mer, pour blessures ou infirmités contractées au service, nous en parlerons plus loin dans un chapitre spécial.

(1) Voir *The report of the Provost marshal general* du 17 mars 1866, p. 73. — (2) Voir *Rev. Stat.* tit. du *Homestead*, p. 422 et loi du 21 juin 1866 (*Rev. Stat.*, sect. 2384).

CHAPITRE XVII

DISPOSITIONS GÉNÉRALES AUX ALIÉNATIONS DE TERRES PUBLIQUES.

Les Statuts révisés des États-Unis, ch. VII, Tit. XXXII, et les lois postérieures à leur publication consacrent encore des dispositions variées se référant à diverses branches du service du bureau général des terres publiques. En voici quelques-unes :

Dans le cas où des difficultés s'élèveraient sur l'admission d'une déclaration de prise de possession d'une terre, ou sur la suspension d'enregistrement d'un droit de préemption, et dans d'autres circonstances encore, ces difficultés sont tranchées par le Commissaire du bureau général des terres, d'après les principes d'équité et de justice consacrés par les cours ordinaires, et d'accord avec les règles tracées par ce Commissaire, en commun avec le Secrétaire de l'Intérieur et l'Attorney général. Les décisions rendues sont soumises à ces hauts fonctionnaires agissant en comité pour y donner leur approbation, laquelle opère le dessaisissement de tous les droits de propriété des États-Unis sur les terres en litige, tous droits réservés d'ailleurs aux parties contestantes. D'un autre côté, le Commissaire est tenu d'adresser au Congrès, à sa prochaine session, un rapport descriptif sur les contestations soulevées en cette matière, et les principes sur lesquels les décisions rendues s'appuyaient (sect. 2450, 2452).

CHAPITRE XVIII

DES RÉSERVES D'ESSENCES FORESTIÈRES ET DU REBOISEMENT.

Le gouvernement, voulant protéger autant que possible les bois existant sur le domaine public, a autorisé le Secrétaire de la Marine à faire explorer particulièrement les terres vacantes ou n'ayant pas de destination spéciale, produisant du chêne vert (*live oak*) et du cèdre rouge, et de faire parmi ces terres un choix de celles qui lui paraîtraient les meilleures parmi les deux espèces, afin d'en procurer à la marine des États-Unis, lorsque ces essences deviendraient nécessaires. Un plan en serait dressé par les Surveyors généraux, et serait soumis à l'approbation du Président. Après cette formalité, les terres signalées formeraient des réserves inaliénables, jusqu'à ce que le Congrès en eût décidé autrement. Toute coupe des arbres marqués, tout transport de ces arbres par des individus non autorisés sont formellement prohibés et frappés de peines corporelles et pécuniaires (sect. 2458 et 2463).

Certaines terres publiques paraissant impropres à l'agriculture, le gouvernement cherche à en tirer parti en les offrant à des individus qui prennent l'engagement de les planter d'arbres, dans un temps déterminé et avec un mode d'espacement des sujets spécialement prescrit, de manière à faire oublier les vides créés à plaisir par les spoliateurs dans les forêts publiques au mépris des lois existantes. Cette dilapidation des forêts s'est accrue dans d'énormes proportions, et tous les agents, à l'envi, poussent un cri de désespoir à la vue de ce scandale que rien n'arrête et qui est plein de menaces pour la santé publique. Une loi du 3 mars 1873 (1) porte que toute personne qui

(1) *The Statutes of the U. S.* Sect., 1 vol. XVII, p. 605, 606.

plante, protège et tient dans un développement graduel pendant dix ans, 40 acres de terres publiques, en bois, avec espacement de 12 pieds entre les arbres de chaque côté, aura droit à une patente pour un quart de section, à l'expiration des dix années, en faisant la preuve par deux témoins dignes de foi des résultats acquis, conformément à la loi. Celui qui jouit de cette faveur a dû se présenter, dès l'abord, chez le Register du land office compétent. Il y a déclaré son intention de cultiver en bois la partie de terre qu'il a choisie; et en payant immédiatement 10 dollars, il reçoit la permission de s'emparer de cette terre. Ce n'est qu'après dix ans de cette possession, non suivie de résidence, que le demandeur à droit à une patente. Si ce dernier vient à décéder après trois années de sa déclaration première, ses droits passent à sa veuve ou à ses héritiers, en complétant l'œuvre entreprise, de manière à la conduire à bonne fin jusqu'à l'expiration des dix années. A titre de surcroît de faveur et de stimulant, la loi a déclaré affranchir ces terres ainsi boisées de l'action des créanciers du titulaire, pour dettes contractées avant la délivrance de la patente (sect. 2464 à 2468).

CHAPITRE XIX

DISPOSITIONS SPÉCIALES AUX TERRES MARÉCAGEUSES OU COUVERTES D'EAU ET AUX TERRES DÉSERTES.

SECTION PREMIÈRE

Terres marécageuses ou couvertes d'eau.
(*Swamp and overflowed Lands*).

Sur l'immense territoire des États-Unis se trouvent de notables parties marécageuses ou dont le sol est si bas qu'il est fréquemment exposé aux inondations. L'on a pensé, avec raison, que ces terres devaient être abandonnées aux États dans la circonscription desquels elles étaient situées, et qu'il convenait de leur en faire l'abandon, en se conformant aux divisions et subdivisions constatées sur le plan général, afin de permettre aux riverains de faire les digues nécessaires pour arrêter les envahissements de l'eau des rivières voisines. Une loi du 28 septembre 1850 porte, en effet, que toutes les terres marécageuses et celles couvertes par les eaux, rendues impropres à la culture, constatées invendues au 30 du même mois, excepté celles situées dans les États de Kansas, de Nebraska et de Névada, appartiendraient aux États sur les territoires desquels elles étaient situées, à charge par eux de construire des digues et d'opérer les drainages nécessaires pour améliorer ces terres. Dans ce but, le Secrétaire de l'Intérieur a été chargé de faire dresser une liste régulière et un plan complet de ces terres, d'en remettre copies aux gouverneurs des États intéressés, chacun pour ce qui le concernait, et de leur en délivrer des patentes sur leurs demandes, avec cette observation que, si en adoptant ce plan, il se trouvait des terres qui ne fussent pas, pour la majeure partie, des subdivisions

parcellaires, détrempées et impropres à la culture, ces portions seraient retirées du plan et distraites de la concession (sect. 2479, 2480, 2481).

S'il arrivait que partie de ces terres eussent été vendues, l'État qui y aurait droit pourrait choisir ailleurs une partie de terre correspondante à celle dont il serait privé, ou recevoir une indemnité fixée sur les mêmes bases (sect. 2482).

D'après le rapport du Commissaire du Bureau général des terres, en date du 10 octobre 1884, p. 9, l'étendue des terres réclamées par des États, à titre de *Swamp lands*, sur leurs propres territoires, comprenait depuis l'origine 71,938,140 acres. Sur ce nombre, l'abandon de 57,794,258 acres avait été approuvé par le gouvernement. Restait à statuer sur le surplus.

SECTION II

Terres abandonnées (Desert-Lands).

Par opposition aux terres marécageuses ou inondées, il s'en trouve de tout à fait infertiles, qu'on qualifie *Desert-lands* (terres désertes, abandonnées). La loi porte en effet que toutes les terres, excepté celles minérales, sont considérées comme desert-lands, si elles ne peuvent, sans irrigation, donner des produits agricoles. Cependant, pour une bonne partie d'entre elles, certaines dépenses utilement faites pour obtenir des puits artésiens, ou pour des dérivations de sources, de fleuves, de rivières, pourraient rendre à ces terres la force de production dont elles manquent. Le gouvernement ne pouvait descendre dans ces détails; mais, en stimulant le zèle de la spéculation, il n'était pas impossible d'attirer les capitaux de ce côté. Ces terres sont circonscrites dans les États de Californie, d'Orégon, de Névada, Dakota, Montana et Washington, etc., et dans les territoires actuels: Idaho, Utah, Wyoming, Arizona, New-Mexico.

Cette matière a été ordonnée par un acte du Congrès du

3 mars 1877 (1), lequel porte que tout citoyen des États-Unis, ou tout étranger majeur ayant fait sa déclaration d'intention, est autorisé à requérir l'inscription chez le receveur du Land office compétent de sa demande d'une partie de terre déserte dont la contenance formerait un bloc n'excédant pas 640 acres, en payant comptant 25 cents par acre, et en prenant l'engagement d'y faire dans un délai de trois années les travaux nécessaires pour y amener l'eau destinée à fertiliser le terrain, et à charge de ne point détourner les eaux servant à l'intérêt général ou à des intérêts particuliers. Si, à l'expiration de trois années, les engagements ont été exécutés, le demandeur n'a à payer que 1 dollar par acre en sus des 25 cents dont il vient d'être question. Sur le vu de la quittance, il lui est fait remise par le Commissaire de la patente qui lui tiendra lieu de titre de propriété. Comme il pourrait y avoir erreur ou abus sur la qualité de la terre, elle est préalablemement attestée, sous serment, par deux témoins dignes de foi dont l'affirmation est inscrite au bureau des terres de la situation des lieux.

Aucun individu n'est admis à réclamer plus de 640 acres de ces terres en un seul bloc compact, et non par parties détachées, réunies les unes aux autres.

Le Commissaire général des terres dénonce les fraudes journellement commises par des individus qui s'emparent de bonnes terres qu'ils affirment être des desert-lands, et réussissent, à l'aide de faux témoignages, à spolier le domaine public. Il ajoute que le but que le gouvernement se proposait d'aider aux irrigations n'a pas été atteint, et qu'en cherchant à développer la richesse publique, il a ouvert la porte à la fraude, qui se multiplie de plus en plus.

(1) Voir 44e congrès, sess. 2, ch. CVII, p. 377.

SECTION III

Du régime des cours d'eau et du droit de passage dans les terres publiques.

Deux dispositions éparses sous le titre de *public lands* dans les Statuts revisés portent que toutes rivières navigables traversant les terres publiques sont considérées comme voies publiques de transport, et que dans tous les cas où les rives opposées du cours d'eau non navigable appartiendraient à des personnes différentes, ce cours d'eau et son lit leur appartiendront en commun (sect. 2476).

Le droit de passage pour la construction de grands chemins est accordé sur les terres publiques non réservées pour un usage public (sect. 2477).

CHAPITRE XX

YELLOWSTONE PARK

Le gouvernement n'a point limité son attention aux terres publiques dont il pouvait tirer profit pour le pays; il a aussi songé à créer un but d'attraction pour le délassement et le plaisir du peuple. C'est ainsi qu'il a, en 1872, jeté les bases d'un immense parc qu'il a formé, en détachant de l'État de Montana et du territoire de Wyoming des parties de terre fort importantes. Ce parc, dont les limites ne sont pas encore précisées, peut embrasser une superficie de 3000 milles, dont les 3/10 s'étendent sur le territoire de Wyoming. On y trouve à la partie ouest des geysers (sources jaillissantes d'eau bouillante), de plus, de riches mines, des lacs étendus, des parties montagneuses et rocheuses fournissant de belles cascades, et offrant des points de vue variés et très pittoresques, des bois, des espaces vides, etc. La loi du 1er mars 1872 décrit sommairement les contours de ce parc, en l'affectant exclusivement aux plaisirs de la population des États-Unis. A ce titre, cette propriété est placée sous la surveillance et confiée à la direction du Secrétaire de l'Intérieur, qui seul a pouvoir de faire tous les règlements d'administration et de police à observer par les visiteurs. Ces règlements ont surtout pour objet la conservation des bois, du minerai, du gibier, des curiosités naturelles du parc, et de prévenir tout vol, toute destruction, tous dommages, etc. Il a le pouvoir de faire des locations de quelques emplacements dont la durée ne peut excéder dix années, pour y élever des constructions propres à héberger les visiteurs. Les produits à provenir de ces locations et d'autres perceptions encore sont employés à couvrir partie des dépenses

de routes et de chemins. Le Secrétaire de l'Intérieur pourvoit encore à la garde du gibier, en publiant des règlements et des défenses que les agents sont chargés de faire respecter sous peine d'expulsion. Enfin il a droit de prendre toutes les mesures pouvant mener à bonne fin le parc alors projeté (*Rev. Stat.*, sect., 2474, 2475).

Jusqu'à présent, peu de routes ont été faites; l'accès et le parcours du parc sont difficiles, dans quelques endroits impossibles. Le Secrétaire de l'Intérieur, dans son rapport au Président, du 1er novembre 1880, signalait la cause de cet état de choses, qui était le manque d'argent. Suivant lui, il faudrait une allocation de 50,000 dollars pour construire les routes et les chemins nécessaires. Quant aux locations d'une durée restreinte à dix années, elles rendaient impossible la construction des hôtels; personne ne la tenterait. Relativement au gibier et aux richesses naturelles du sol, il ne fallait point compter les garder, à moins de multiplier les surveillants, en les répandant à proportion de l'étendue de leurs districts. Tant que ces résolutions ne seront point adoptées, le parc sera inaccessible au peuple (1).

Depuis, des mesures ont été prises par le Secrétaire de l'Intérieur, mais très inefficaces en elles-mêmes; elles n'empêchent point la chasse du gibier, qui est destructive, faute de surveillance sérieuse. Toutes les ordonnances publiées, toutes les prohibitions signifiées n'empêchent point leur violation, et les rares agents restent désarmés contre les coupables qu'ils ne peuvent amener devant la justice, tant sont grandes les distances qui les séparent des cours appelées à en connaître. Ainsi, la plus grande partie du parc est sous la juridiction des cours de Wyoming, et le surplus est du ressort des cours de Montana et d'Idaho, points très éloignés, où il est difficile, sinon impossible, de se rendre pendant l'hiver. Toute facilité est ainsi donnée aux délinquants d'échapper à la répression. Aussi longtemps que le

(1) Voir, sur ce sujet, *Report of the Secretary of the Interior for* 1880-81, p. 64.

Congrès tardera à accorder les subsides réclamés, ce parc restera à l'état de projet. Cependant la curiosité y amène déjà bon nombre de visiteurs, qui forceront la main du législateur et l'obligeront à presser l'achèvement de cette œuvre destinée à devenir une merveille.

Les rapports du surintendant du parc de Yellowstone sont uniformément les mêmes quant aux demandes de subsides nécessaires pour conserver à ce parc non seulement sa richesse minérale, mais encore ses autres avantages, au nombre desquels figurent les forêts que des incendies multipliés tendent à détruire. Il demande au Congrès une allocation annuelle suffisante pour prévenir ces crimes. Jusqu'à présent, il n'a été détaché de l'armée qu'une compagnie de cavalerie commandée par le capitaine Harris, qui est aujourd'hui en réalité le chef du parc. Ce petit corps de troupes à déjà rendu de réels services ; mais il n'a pu empêcher les incendies si calamiteux pour ce pays, pas plus que les autres destructions causées par des gens sans aveu qui savent échapper aux poursuites. Il faut multiplier la surveillance et les agents, et faire exécuter les travaux propres à rendre ce parc un paisible lieu de plaisir. Une somme de 145,000 dollars était demandée en 1887 pour couvrir tous les besoins; mais le Congrès temporisa, et cette propriété importante perd un avantage qu'il faudrait lui assurer (1).

(1) Voir les rapports du Secrétaire de l'Intérieur pour 1883, p. 486, pour 1884-85, pour 86-87, p. 1291. Voir aussi le rapport étendu adressé par P.-W. Norris, surintendant de ce parc, au Secrétaire de l'Intérieur, le 30 nov. 1868, qui décrit le parc et toutes ses ressources, à la suite du rapport sur les chemins de fer, p. 573 et suiv. Albany, 1868.

CHAPITRE XXI

CONCESSIONS DE TERRES POUR FAVORISER L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

A peine les Américains furent-ils devenus les maîtres de leurs destinées comme nation, qu'ils s'empressèrent de déposer dans leurs institutions le témoignage du vif intérêt qu'ils portaient à l'instruction du peuple. Par l'ordonnance du 20 mars 1785, ils édictèrent pour les États futurs du Nord-Ouest une disposition portant que, dans une étendue de pays mesurant 6 milles (une township), il y aurait une école publique soutenue par les fonds à provenir de la vente de la seizième section, de 640 acres, dans chaque township.

Plus tard, adoptant cette idée et l'agrandissant, le gouvernement des États-Unis, pour faciliter l'accès des écoles, des séminaires et des collèges à tous les enfants répandus sur des espaces un peu éloignés de certains territoires, doubla la concession, en ajoutant à la seizième la trente-sixième section dans chaque township. Cette amélioration fut ordonnée lors de l'admission de l'Orégon dans l'Union. La loi intervenue à cette époque (9 septembre 1850) porte que les sections 16 et 36 dans chacune des townships des territoires de New-Mexico, Utah, Colorado, Dakota, Arizona, Idaho, Montana, Wyoming et Washington, seront mises en réserve, pour être appliquées aux écoles dans ces territoires et dans les États qui y seraient formés (*Rev. Stat.*, sect. 1946-1947).

Quant aux collèges d'agriculture et de mécanique et se proposant aussi l'enseignement de l'exploitation des mines, une loi du 2 juillet 1862, voulant aider à ces études, a fait concession aux États possédant des terres publiques, même à ceux qui n'en avaient point, de 30,000 acres de terres multipliés pour chacun d'eux par le nombre de ses sénateurs et

de ses représentants au Congrès, sauf indemnité à payer aux États dans les limites desquels ne se trouveraient point de terres publiques (1). Il suffit de citer ces chiffres pour faire comprendre tout l'intérêt des Américains pour l'instruction publique, et quel puissant levier ils y trouvent pour asseoir la fortune du pays et augmenter sa puissance. Ces avantages considérables sont indépendants des 500,000 acres de terre affectés aux États de formation nouvelle, pour leur permettre de hâter les améliorations à faire sur leur propre territoire (2).

Le Secrétaire de l'Intérieur, cherchant en 1869 à montrer l'importance des sacrifices faits par les États-Unis pour l'avancement de l'instruction publique, énumère les quantités de terre affectées à ce généreux dessein. Il dit que les concessions faites pour les *common schools* ont embrassé une étendue de 67,988,922 acres. . . . 67,988,922
celles pour les collèges et universités s'étaient élevées à. 1,082,880
et celles ayant en vue l'agriculture et les arts mécaniques, à. 10,260 000
Total. . . 79,331,802

Il ajoute que ces allocations avaient profité à 10,000,000 d'enfants (3). De pareilles largesses donnent à un peuple le droit d'être fier du degré de civilisation qu'il a su conquérir.

(1) Voir *The report of the Secretary of the Interior*, 1867, 1868, 1869 et 1870, p. 654. — (2) *Rev. Stat.*, sect. 2378. — (3) Voir le *Report of the Commissioner of the General Land Office*, 1868-1869, p. 871-872.

CHAPITRE XXII

DES CONCESSIONS DE TERRES AUX CHEMINS DE FER.

SECTION PREMIÈRE

Comment le Congrès des États-Unis a été amené à intervenir dans la construction des chemins de fer. — Règles générales qui ont dirigé son action.

Les Statuts revisés des États-Unis et les actes du Congrès d'une date postérieure ne renferment aucune disposition d'ordre général concernant l'aliénation possible de vastes parties du domaine public pour des causes différentes de celles énumérées plus haut. Et cependant une œuvre considérable restait à tenter, c'était de rattacher les uns aux autres les États du Centre, et avec eux ceux de l'Atlantique, sans parler des grandes possessions acquises sur le Pacifique. L'acquisition de la Californie, en 1848, rendait ce besoin très pressant à cause des immenses espaces, à l'état sauvage, qui séparaient cette région du siège du gouvernement. Les États-Unis sont traversés par deux grandes chaînes de montagnes, l'une appelée les Alleghanies, longeant à distance l'Atlantique, mais dont la configuration permettait de les franchir plus ou moins aisément; l'autre, connue sous le nom de Montagnes Rocheuses, avec la Sierra-Nevada qui en est une branche et dont l'altitude et les ramifications, souvent couvertes de neige, firent longtemps supposer que cette barrière était infranchissable. Les circonstances rendaient la solution du problème urgente, nécessaire; car comment souder au reste de l'Union la Californie et les autres États qui ne manqueraient point de se former près d'elle? Les seules voies possibles étaient les isthmes de Panama, de Nicaragua et de Téhu-

antepec, partie par eau, partie par terre, en pays étranger, à moins qu'on ne préférât doubler le cap Horn, voyage long, coûteux, incompatible avec le tempérament nerveux de l'Américain, plein d'ardeur, impatient de toute entrave. Force était de trouver sur le territoire même des États-Unis un ou plusieurs passages qu'on pût rendre franchissables d'un océan à l'autre, pour rattacher à l'empire, par des liens plus étroits, la région nouvellement acquise, et dont on commençait à pressentir toute la richesse. Mais une œuvre de cette grandeur était hors de toute proportion avec les ressources des États; elle nécessitait l'aide et le concours des États-Unis. Pour ce cas, peut-être y avait-il lieu de publier quelques statuts qui régleraient les rapports à établir entre les États-Unis et les États individuels. On n'en jugea point ainsi; car si le but était d'intérêt public, les moyens d'exécution à confier à des États ou à des corporations ne seraient que des contrats privés, ayant chacun une physionomie distincte. Ils serviraient de trait caractéristique aux concessions, plus ou moins libérales, suivant les circonstances déterminant les travaux à exécuter, leur durée et les conditions particulières propres aux unes et aux autres, notamment l'époque pour la mise en œuvre des chemins à exécuter. Le but était bien d'ordre public, mais l'exécution d'ordre essentiellement privé. De là le silence de la loi en ces matières.

Si l'on portait les yeux sur des espaces plus rapprochés, on apercevait de nombreuses lacunes entre les anciens États et les nouveaux, à l'ouest et au centre. Les travaux de construction à faire pour opérer des rapprochements étaient trop lourds pour les États nouveaux et exigeaient du crédit. Ce n'est pas que les États des bords de l'Atlantique, plus riches que les autres, ne pussent eux-mêmes et avec leurs seules ressources, construire leurs chemins locaux; ils y réussirent très bien, sans secours étranger; mais les autres, plus jeunes, étaient incapables, financièrement parlant, de suivre cet exemple. Sans appui, il leur aurait fallu renoncer pour longtemps à prendre part à l'œuvre de

concentration si bien réussie par leurs devanciers. Ce que pouvaient espérer les nouveaux États, c'était la cession à leur profit des portions de terres publiques libres, sur leur propre territoire, afin que, par l'emploi qu'ils en feraient et par la vente des parties non employées, ils pussent répondre à cette nécessité. Si l'on adoptait ce moyen, il ne fallait point compter sur des subsides; tout au plus le gouvernement consentirait-il à donner certaines garanties supplémentaires limitées, aux bailleurs de fonds qui en feraient une condition de leurs prêts. Mais ce secours devait être réservé pour les circonstances les plus graves, à titre exceptionnel, sans tirer à conséquence pour les autres. Un examen attentif de la situation de chaque État, de chaque corporation, était nécessaire pour fixer étroitement la part des sacrifices à faire et dire de quelle nature seraient ces sacrifices.

Avant tout, il y avait lieu de rechercher si le Congrès pouvait puiser dans la Constitution des États-Unis les pouvoirs nécessaires pour répondre à ces appels, sans observer l'égalité entre les États, et spécialement en laissant de côté les États originaires trop au-dessus de ces besoins pour réclamer aucune faveur. Deux questions se trouvaient posées simultanément et devaient recevoir une réponse favorable, abstraction faite des circonstances au milieu desquelles elles étaient agitées. Et d'abord, appartient-il au Congrès de faire des concessions gratuites de terres publiques pour venir en aide à des entreprises particulières? Le doute pouvait naître de ce que dans la Convention deux propositions avaient été faites d'attribuer au Congrès le pouvoir de disposer des terres publiques libres, et d'instituer des gouvernements de territoires temporaires en vue de les élever au rang d'État sur ces terres, propositions auxquelles il ne fut pas donné suite. On en tirait la conclusion que ce corps politique les avait repoussées. Loin de là, cependant; car le pouvoir de disposer des terres est écrit expressément dans l'art. IV, sect. 3, § 2. Il dit en effet que le Congrès a pouvoir de disposer du territoire et d'é-

tablir tous les règlements auxquels il jugera à propos de le soumettre (1). La deuxième question avait trait à la faculté de contracter des engagements en faveur d'un chemin de fer. Elle n'est écrite nulle part dans la Constitution, mais c'est un des pouvoirs implicites que nous avons signalés lors de l'analyse de la Constitution. L'art. I, sect. 8, confère au Congrès le droit absolu de pourvoir à la défense du pays et à la prospérité générale des États-Unis. Le choix des moyens d'accomplir ce mandat très ample devait être laissé à ce corps politique, sous peine d'annuler la grande autorité qui lui était accordée. Or, rien de plus nécessaire que de recourir au crédit et d'appuyer, dans une mesure raisonnable, des chemins de fer d'une nécessité aussi incontestable que celui ou ceux du Pacifique, pour unir d'un océan à l'autre les parties extrêmes de ce grand empire. Le fait d'ailleurs est venu justifier les résolutions prises. Un passage du rapport du Commissaire du Bureau général des terres au Secrétaire de l'Intérieur, du 27 octobre 1870 (2), montrera le progrès des idées sur le développement des pouvoirs du gouvernement et sur l'élasticité donnée à la Constitution des États-Unis :

« Un trait remarquable de la société américaine, dit-il, se trouve dans la réduction des pouvoirs du gouvernement à un minimum. Les grands intérêts qui, en Europe, peuvent être exercés par l'autorité générale, sont ici pratiqués par les associations volontaires, incorporées et autorisées par la loi. En Europe, la théorie de l'autorité paternelle et patriarcale de la société est encore maintenue sur une grande échelle. Cette idée considère la masse de l'humanité comme étant encore dans les lisières, et prive l'esprit humain de ce développement qu'il acquiert par une action dirigée avec le sentiment de la responsabilité personnelle. Un des premiers devoirs imposés à la société est d'accroître le pouvoir d'association et de combinaison entre individus, en multipliant les rapports pratiques entre

(1) Story *Commentaries*, vol. II, p. 130, § 1265. — (2) Voir *Report for* 1870-1871, p. 203.

eux. L'un des grands moyens d'accomplir ces résultats est de créer de nouvelles méthodes de communication entre les différentes régions du pays. Dans la première période de notre histoire une grave controverse s'éleva relativement au pouvoir du gouvernement général quant aux améliorations à apporter à l'intérieur des États-Unis. C'est tout au moins un pouvoir implicite, mais son exercice provoqua une opposition fatale à ces entreprises. L'autorité d'État elle-même, quoiqu'elle ne fût pas sujette aux mêmes objections constitutionnelles (puisqu'elle est souveraine dans son domaine), fut trouvée impuissante à exercer ces travaux. Quelques États s'engagèrent dans un système étendu d'améliorations publiques, au point de contracter des dettes énormes, sans acquérir des avantages correspondants. Le manque d'intelligence pratique pour gouverner ces affaires et la profusion des ressources, sous la direction immédiate de l'État, étaient devenus très sérieux et paralysaient le système d'amélioration intérieure. Au milieu de cette crise, on songea au remède naturel de confier l'exécution des travaux à des corporations de capitalistes, agissant sous leur responsabilité personnelle. C'est ainsi que furent créées des agences dans un cercle limité d'action, mais possédant le pouvoir de se mouvoir, dans cette petite sphère, avec un avantage qu'on ne pouvait attendre d'un organisme gouvernemental compliqué, imaginé seulement pour des mesures d'ordre général. Les motifs d'économie de ces efforts individuels ruinèrent le système de profusion des entreprises publiques. De plus, le coup d'œil microscopique d'une petite corporation est mieux approprié à l'observation des détails que celui du gouvernement. Pénétrés de ces considérations, les organes des États-Unis, en projetant des améliorations publiques, bien loin de chercher à pénétrer dans les détails intérieurs de juridiction locale, ont toujours renvoyé les opérations de ce caractère aux États ou à des corporations créées par les États. Mais, pour les chemins du Pacifique, par exemple dans les parties qu'ils traversent, où ne se trouvent que

des territoires, le gouvernement a dû créer des corporations et les doter des pouvoirs nécessaires pour l'accomplissement de leur œuvre. Nous avons adapté ces agences aux travaux qui leur étaient confiés, et le résultat a prouvé que ce moyen était plus heureux que s'il eût été pratiqué par les États. »

On tarda longtemps, pour des causes diverses, à entreprendre la construction des chemins de fer aux États-Unis. Il n'en existait encore aucun en 1830, et cependant, pour communiquer avec l'Ouest, il fallait franchir les Alléghanies jusque-là considérées comme étant d'une pénétration très difficile et dispendieuse. Il y avait lieu de recourir provisoirement à d'autres moyens. Quelques années après la guerre de 1812, c'est-à-dire en 1817, la législature de New-York vota les fonds que pouvait exiger la confection d'un canal, qui ne fut complet qu'en 1825. On l'appela canal Érié. Il était destiné à servir de communication entre les lacs et les eaux tributaires de l'océan Atlantique. L'ouverture de ce canal occasionna immédiatement une réduction notable des frais de transport des produits de l'Ouest sur le marché. Il fit dériver à New-York et à Boston une grande partie du commerce qui, jusque-là, se dirigeait sur Philadelphie et sur Baltimore, par flottage et par petites barques disposées pour cet usage. Aucune autre voie de communication n'existait encore avec l'Ouest. Ce fait considérable attira vivement l'attention et provoqua l'esprit d'entreprise pour aviser à des combinaisons qui répartiraient mieux le commerce de l'Ouest. Baltimore, ressentant davantage les effets de cette déviation et se trouvant le point le plus rapproché du Grand-Ouest, entreprit, dès 1828, un chemin de fer qui devait franchir les Alléghanies par une seule voie dirigée sur l'Ohio. Mais il ne fallut pas moins d'un quart de siècle pour son achèvement (1). Cependant la Pennsylvanie et New-York, bien pénétrés de la nécessité du prompt rattachement du com-

(1) *Report of the Commissioner of the General Land Office for* 1870-71, p. 207.

merce avec le grand Ouest, se concertèrent pour réunir de petites lignes de fer, formées précédemment pour des usages locaux, et opérer ainsi une grande consolidation ayant en vue cette région. Ces lignes, connues aujourd'hui sous le nom de New-York central et Pennsylvania central roads, mettent en rapport avec l'Atlantique le lac Erié et la vallée de l'Ohio. Bientôt la Virginie, les Carolines et la Géorgie suivirent cette impulsion, et les unes et les autres, par des voies diverses, réussirent à atteindre le Mississipi. En même temps les États de la Nouvelle-Angleterre multiplièrent chez eux les chemins de fer en les rattachant aux grandes lignes dont il vient d'être parlé (1).

SECTION II

Première concession de terres en faveur de l'Illinois. Concessions ultérieures aux États pour leurs chemins de fer.

Quant aux États autres que les fondateurs de l'Union, qui ne voulaient point attendre seulement du cours des choses les secours qui leur manquaient, ils sollicitèrent l'aide du gouvernement, sans laquelle ils seraient exposés à languir de longues années dans la désolation d'une contrée presque sauvage, loin de la civilisation et des progrès qu'elle engendre. Le premier État de l'Ouest dont la voix se fit entendre, fut l'Illinois, où se créa une compagnie de chemin de fer appelée l'*Illinois central*, dont la ligne partant de Cairo irait jusqu'à Dunleith (560 milles de parcours), avec embranchement sur Chicago, en traversant la ligne principale à Centralia. Ce chemin de grande étendue, sur un point si commerçant de l'Ouest, devait se diriger vers le Sud, en se reliant, par une petite traversée sur l'Ohio, aux chemins de Mobile et d'Alabama, à Columbus dans le Kentucky. Ce n'était pas une voie transcontinentale à proprement parler; mais elle réunissait le lac Érié au golfe du Mexique, deux points

(1) V. *Report of the Commissioner of Land Office*, 1870-71, p. 207.

de grande importance pour le commerce de l'Ouest et du Sud. Telle fut la considération entre autres qui détermina le Congrès à accorder à l'État d'Illinois 2,595,053 acres de terres publiques pour établir ce chemin, sur plans approuvés et moyennant diverses conditions imposées à la concession, notamment sous peine de déchéance faute d'exécution dans le délai convenu. Afin de rendre cette tâche plus aisée, le Congrès accorda en outre à cet État les sections paires des terres publiques longeant les deux côtés de la ligne, sur une étendue de 6 milles. Des avantages analogues furent concédés, en même temps, aux États d'Alabama et du Mississipi (20 sept. 1850) (1).

Le principe de l'abandon de terres publiques aux États, comme aide pour les entreprises de chemins de fer, une fois appliqué à l'État de l'Illinois, ne pouvait être refusé à d'autres, dans des conditions analogues ou à peu près. Aussi les demandes abondèrent bientôt; toutes s'appuyaient sur des insuffisances de ressources qui, si elles étaient couvertes par des concessions de terres publiques, mettraient bientôt tous les États sur un pied de prospérité inconnu jusque-là. Toutes les parties de l'Union y gagneraient et élèveraient notablement partout le niveau de la fortune publique. Parmi ceux appelés à jouir de ces faveurs se remarquent l'Iowa, le Michigan, le Kansas, le Missouri, le Minnesota, le Wisconsin, l'Arkansas, la Floride, la Louisiane, la Californie et l'Orégon. On estimait, en 1869, que les terres qui leur furent cédées à ce titre, embrassaient alors 58,108,581 acres, indépendamment de 3,782,213 acres abandonnés aux États de Michigan, Wisconsin et Orégon pour la construction de routes affectées à des transports militaires (2). Toutes ces faveurs n'étaient que le prélude de celles beaucoup plus considérables qui seraient bientôt sollicitées pour le chemin du Pacifique.

L'achat de la Californie, en 1848, et la découverte de l'or dans ces parages, qui eut lieu simultanément, furent

(1) *Report of the commissioner of the General Land Office for* 1870-71, p. 209. — (2) Même *report for* 1868-69, p. 924.

un grand stimulant pour les Américains, de même que pour les populations d'Europe. Tout le monde y accourut, dans l'espoir de fortunes rapidement acquises, sans peine, et que l'on emporterait ensuite en abandonnant cette terre à un avenir incertain. Fort heureusement le sol y était très fertile, le pays pittoresque, et ce point était le plus rapproché du Japon et de la Chine, considération puissante pour les esprits de longue portée, qui recherchent toujours quel sera le lendemain d'un pays neuf. Bon nombre de nouveaux venus, au lieu de s'éloigner, s'y fixèrent; et l'on vit se développer graduellement l'agriculture avec un succès remarquable. San-Francisco ne tarda point à devenir une cité importante. Il fallait se hâter de rattacher cette contrée à la nation à laquelle elle venait d'être annexée. Des recherches particulières furent faites, mais sans coordination. Il restait au gouvernement à faire exécuter, avec suite et ensemble, des explorations qui éclaireraient les résolutions à prendre. L'on chargea de ce soin des ingénieurs détachés de l'armée, hommes très exercés et au témoignage desquels foi était due. En 1853-1854 ces opérations commencèrent entre le 32e et le 49e parallèle. Divers tracés furent faits et proposés au Congrès, pour réunir les contrées existant entre le Mississipi et l'océan Pacifique. Des débats s'élevèrent sur la question du tracé qui importait au Sud autant qu'au Nord. Les prétentions adverses furent la cause de grands retards. Cependant, l'on n'était pas loin de se réunir dans un sentiment commun, lorsque la guerre de rébellion éclata. La suspension était commandée par les circonstances, c'est-à-dire par une guerre acharnée, qui réclamait, dans les deux camps, tous les bras pouvant porter les armes. Au milieu de ce grand soulèvement, le Congrès, incomplet par la retraite des membres du Sud, choisit le tracé par le nord du chemin du Pacifique. Mais, avant d'en faire la concession, il créa des postes militaires qu'il espaça, pour mieux protéger les *settlers* et les ouvriers. La guerre rendait plus saisissable, pour chacun, la nécessité et l'urgence d'un chemin

sûr vers le Pacifique. Dès le 1er juillet 1862, presqu'au début de la guerre, la réalisation du plan adopté fut confiée à trois compagnies, qui firent étudier les moyens les plus propres à exécuter promptement les travaux qu'on leur confierait. C'est ainsi que fut employé l'espace de temps qui s'écoula jusqu'en 1865, époque de la fin de la guerre, qui permit de réunir tous les bras nécessaires à l'accomplissement de cette tâche.

SECTION III

Organisation des trois premières lignes du Pacifique.

Par une loi du 1er juillet 1862 (1), le Congrès organisa l'ensemble des chemins de fer du Pacifique et des télégraphes, en les faisant partir d'Omaha (Nebraska), et en les conduisant jusqu'à Sacramento, capitale de la Californie, avec un embranchement qui, au 100e méridien, divergerait vers le sud, pour prendre fin à l'embouchure de la rivière Kansas. La partie de la route partant de Sacramento et s'étendant jusqu'aux territoires de Nevada ou Utah, fut confiée à une compagnie connue sous le nom de *Central Pacific Railroad*, organisée d'après les lois de la Californie. La partie sud revint à une autre compagnie appelée *Leavenworth Pawnee and Western Railway*, organisée d'après les lois du Kansas ; cette compagnie a pris depuis le nom de *Kansas Company*. Quant à la partie est, le Congrès la remit à une Compagnie incorporée par lui-même sous le nom de *Union Pacific*. Elle ne reçut d'incorporation que par le Congrès, attendu qu'elle partait d'un territoire où ne pouvait s'organiser la Compagnie, légalement parlant. Le point de rencontre des deux branches de la ligne d'Omaha à San-Francisco devait se trouver à peu près au milieu de la distance totale de cette ligne, à un endroit choisi par le Président des États-Unis. On obtiendrait ainsi une communication directe entre le Missouri et le Pacifique.

(1) *Report of the commissioner of Railroads for*, 1884, p. 125.

La loi de 1862, modifiée par une autre du 2 juillet 1864 (1), concédait aux trois Compagnies toutes les terres nécessaires à l'établissement et à l'exploitation de ces routes jusqu'à 100 pieds de large de chaque côté de l'axe, sur les terres publiques, à moins qu'une plus grande largeur ne fût nécessaire pour des excavations ou des remblais. Elle y ajoutait toutes les terres qui pourraient être nécessaires et convenables pour les changements de direction des trains, le stationnement des wagons de voyageurs, les ateliers de construction, et tous autres emplacements nécessités pour la mise en mouvement des wagons (Sect. 3 de la loi de 1864).

De plus, le Congrès accorda aux trois compagnies dix sections alternes, par mille de chemin à exécuter, portant les numéros impairs de chaque côté de l'axe de la ligne sur un espace de 20 milles, les sections paires restant appartenir au gouvernement. Les portions, concédées gratuitement, devaient venir en aide aux compagnies, soit par l'emploi qu'elles en feraient pour leur exploitation, soit par le profit à tirer des ventes qu'elles réaliseraient elles-mêmes, au prix qu'elles en pourraient tirer, même de beaucoup supérieur à celui des terres publiques. Mais aucun settler n'aurait le droit de posséder plus de 160 acres. Promesse leur fut faite d'éteindre promptement le titre indien sur les terres en question. Dans cette cession n'étaient pas comprises originairement les mines qui seraient découvertes dans ces parages; la loi de 1864 (section 4) a déclaré exclure de cette réserve les mines de fer et de charbon, qui ne furent point considérées comme minerai. Toute partie de terre qui n'aurait été exploitée ni vendue dans les trois années qui suivraient l'époque fixée pour l'achèvement de la route, ferait retour au gouvernement et serait soumise à préemption comme les autres terres publiques, mais sur le pied de 1 dollar 25 c. à payer à la Compagnie que cela concernerait (Sect. 3 de la loi de 1862).

(1) *Report of the commissioner of Railroads*, 1884, p. 133.

La direction de ces entreprises fut confiée à quinze directeurs élus par les actionnaires et cinq à nommer par le gouvernement. Ceux-ci avaient pour principale mission de contribuer à l'impulsion, contrôler et rendre compte au gouvernement de l'observation des règles prescrites aux compagnies et de tenir la main à leur stricte observation. (Acte du 2 juillet 1864, sect. 13.)

Après l'achèvement de 20 milles de construction d'un chemin, cette portion serait vérifiée par l'ingénieur de la Compagnie et par des commissaires du gouvernement. Sur leur rapport favorable, une patente partielle serait délivrée à la Compagnie, qui en deviendrait dès lors propriétaire incommutable. Cette marche devait être observée après la confection de chaque 20 milles jusqu'à l'achèvement complet de la ligne. Du reste, les compagnies étaient autorisées à prendre gratuitement sur les terres publiques avoisinant leurs travaux la terre, les pierres et le bois nécessaires à leurs constructions. Toutes ces faveurs pouvaient être considérées dans leur ensemble comme des actes de prodigalité; mais il convient de rappeler que tout le pays à parcourir était sauvage ou à peu près, fréquenté par les tribus indigènes et présentant peu de sécurité. Une grande partie de ces terres étaient stériles par manque d'eau pour les fertiliser. Et puis, au moment de la guerre de rébellion, des complications existaient avec l'Angleterre, et l'on s'alarmait pour les risques que courait la Californie. L'on s'était engagé dans ces entreprises, disposé à en subir toutes les charges, tous les dangers, non dans une vue d'intérêt privé, mais dans un esprit patriotique dominant toute autre considération (1), et si les premiers fondateurs y trouvèrent une grande source de fortune, les choses ont bien changé aujourd'hui, comme on le verra plus loin.

Les ressources particulières des Compagnies n'eussent point suffi pour tenter une œuvre de cette importance capi-

(1) *Report of the Secretary of the Interior, Railroad accounts for* 1883, p. 412.

tale. Le Congrès le comprit et, contrairement aux traditions, il y engagea le crédit des États-Unis. En effet, il promit aux compagnies un prêt d'argent, sous forme de fonds produisant intérêt à 6 p. 100 l'an, payables de six en six mois. Cette subvention fut réglée sur trois taux différents, suivant les obstacles à rencontrer et les difficultés à vaincre, savoir : 16,000 dollars par mille pour la section d'une exécution facile, entre Omaha et le pied des Montagnes-Rocheuses, d'une part, et entre Sacramento et le pied de la sierra Nevada, de l'autre. Le double de cette subvention (32,000 dollars) fut accordé pour les parties dont l'exécution ne serait que d'une difficulté moyenne, et le triple (48,000 dollars) pour la troisième portion (300 milles environ) qui aurait à vaincre les obstacles les plus graves de la route. La subvention totale fut limitée à 50,000 bonds équivalant à 50,000,000 de dollars, lesquels, après la délivrance à en faire aux Compagnies, dans les termes prescrits, seraient remboursables au gouvernement, à l'expiration de trente années, à partir du jour de l'acte, avec intérêt à 6 p. 100 l'an (Sect. 11 de la loi de 1862). Le fait de la délivrance des bonds emporterait hypothèque de premier ordre sur tous les biens des Compagnies, chacune pour ce qui la concernait particulièrement. Elles furent autorisées à émettre des bonds en leurs propres noms pour les emprunts à faire par elles ; et pour ces cas, le Congrès consentit à laisser primer son hypothèque par celles à conférer aux bailleurs de fonds, pourvu néanmoins que le montant de ces hypothèques n'excédât point celui des fonds à fournir par les États-Unis (Sect. 5 de la loi de 1862. Sect. 11 de la loi de 1864).

D'un autre côté, les Compagnies seraient obligées de tenir constamment en bon état de réparation les lignes de fer et les télégraphes, et de transporter les malles-poste, les troupes, les munitions de guerre et autres objets appartenant au gouvernement, à toute réquisition et par préférence à tous autres. Le prix de ces services, calculé sur le pied ordinaire, devait entrer en compensation gra-

duellement avec la dette des Compagnies envers les États-Unis, jusqu'à extinction définitive. De plus, lorsque les travaux seraient achevés, les Compagnies seraient tenues de payer l'intérêt 6 p. 100 l'an de six en six mois, et de subir la retenue annuelle sur leurs produits nets, du cinquième de ces produits, jusqu'au remboursement de leur dette (Sect. 5 et 6 de la loi de 1862).

Dans la prévision du cas où les produits nets annuels des Compagnies s'élèveraient à plus de 10 p. 100, toutes dépenses déduites, le Congrès aurait le droit de modifier et de réduire leurs tarifs, dans un intérêt général, même de rapporter les statuts sur ce point, en ayant égard toutefois aux droits des Compagnies (Sect. 18, loi de 1862).

Ces dispositions générales ne devaient s'appliquer que privativement à chacune des trois Compagnies en cause, sans faire dépendre l'une de l'autre. Mais elles étaient autorisées à se fusionner entre elles ou à contracter des rapports d'exploitation de diverses sortes avec d'autres Compagnies, pourvu que rien ne fût changé au mode et à l'étendue des subsides accordés par les États-Unis. Et elles pouvaient faire profiter d'une partie de ces avantages d'autres Compagnies avec lesquelles elles lieraient leurs intérêts. Ces sortes d'arrangements et d'autres encore eurent lieu avec des Compagnies d'ordre secondaire. La fusion d'intérêts partiels amena des complications de comptabilité qui ne furent pas toujours favorables aux grandes Compagnies. Les affaires de celles-ci ne répondaient point à leurs espérances. Elles durent réclamer plusieurs fois des prorogations de délai pour l'achèvement des parties qui étaient à leur charge. Enfin, à la faveur de la longanimité du Congrès, ces trois tronçons furent achevés, mais avec une lourde dette envers les États-Unis, faute de prévisions suffisantes pour arriver aux moyens de libération.

Le point de jonction entre l'Union et le Central Pacific fut établi au promontoire du lac Salé (Utah) (1869), qui

est le point central des deux lignes. Mais cette station fut plus tard portée à Ogden (1).

Ces Compagnies marchent, mais d'un pas mal assuré; car si le transport des passagers ne fait pas défaut, il n'en est pas de même du fret des marchandises, qui est le produit principal des chemins de fer. Il restera longtemps pour elles peu productif, dans la partie la plus étendue de ces lignes, entre le point de départ des Montagnes-Rocheuses à Omaha, et le pied de la Sierra-Nevada en venant de Sacramento, pays tourmenté, généralement infertile et dont le climat n'appelle point les émigrants (2). D'ailleurs, d'autres voies plus économiques leur disputent et leur disputeront longtemps encore ce fret.

La dette de chacune de ces Compagnies, en ne s'appliquant qu'aux parties de ces routes pour lesquelles les États-Unis avaient contracté des engagements, est devenue très lourde, malgré les acomptes payés. Elles-mêmes ne peuvent y faire face quant à présent; mais la loi de 1864 contenait une disposition rassurante pour les Compagnies. En effet, la section 7 portait que le cas d'inexécution des engagements à leur charge n'entraînerait point la confiscation de leurs biens, tous autres droits d'ailleurs réservés. Une loi du 7 mai 1878 (3), récapitulant les faits accomplis et les actes du Congrès destinés à faciliter l'œuvre des Compagnies, et constatant que par suite des associations faites ou des contrats d'une autre nature passés par elles avec d'autres, elles avaient de beaucoup augmenté leurs dettes, et laissé en arrière leurs engagements envers les États-Unis, cette loi, disons-nous, a déclaré que le montant des sommes dues aux Compagnies en payement des services par elles rendus, à divers titres, au gouverne-

(1) Acte du congrès du 6 mai 1870, vol. XVI, p. 121. *Report of the Commissioner of the General Land Office*, 1870-1871, p. 211. — (2) Voir pour les rapports de ces Compagnies envers les États-Unis, *The report of the commissioner of Railroads* au Secrétaire de l'Intérieur, 13 sept. 1887, p. 1149 et suiv. — (3) Voir *The report of the commissioner of Railroads*, 13 sept. 1887, p. 1149. — (4) *Act of the 45e congress*, sess. 2, 1878, ch. XCVI.

ment, serait retenu par le Secrétaire du Trésor pour être appliqué, jusqu'à concurrence de moitié, au payement des intérêts dus et à devoir aux porteurs de bonds des Compagnies ; et que l'autre moitié formerait un fonds d'amortissement destiné à l'extinction du capital dû par elles. Des dispositions spéciales déterminaient l'organisation et l'emploi de ce fonds pour mieux atteindre le but. Puis, défense était faite de distribuer aucun dividende aux actionnaires jusqu'à ce que les engagements courants des Compagnies fussent exécutés ; enfin le cinquième des bénéfices nets par elles réalisés serait versé aux époques dites entre les mains du Secrétaire du Trésor. Cet acte est terminé par une disposition qui, changeant les termes de l'acte de 1864, déclare que toute infraction aux dispositions qu'il renferme entraînerait la confiscation des biens des Compagnies, à prononcer par les cours de justice, à la diligence de l'Attorney général. Depuis lors, les recettes des Compagnies ont été en décroissance, et leur dette s'élève, comme on l'a vu, à une somme très considérable. Mais, par égard pour les porteurs d'obligations et d'actions de ces Compagnies, on n'a mis à exécution aucun des moyens d'expropriation assurés aux États-Unis. Que pourrait faire d'ailleurs le gouvernement de ces chemins si précieux ? S'ils ne prospèrent point dans les mains des Compagnies, que deviendraient-ils dans celles de ses agents?

Mais, avant d'indiquer comment se sont constituées ces lignes rivales, nous voulons décrire sommairement le chemin de fer du Pacifique, qui a été la première des lignes transcontinentales et où le génie américain pour les grands travaux publics s'est pour la première fois révélé au monde avec un éclat incomparable (1) et qui, en mettant en communication rapide le Japon et la Chine avec

(1) Nous avons puisé la plupart des informations contenues dans ce chapitre dans le remarquable travail fait par M. Malézieux, inspecteur général des ponts et chaussées, très distingué, fait sur la demande du ministre des travaux publics, après un voyage d'exploration aux États-Unis d'Amérique en 1870.

l'Europe et les États-Unis, a créé au profit de ces dernières une nouvelle et immense source de richesses. Ce sera d'ailleurs la meilleure manière de faire connaître l'immense région située au centre des États-Unis et qui même aujourd'hui n'est encore colonisée que fort imparfaitement.

SECTION IV

Description technique du chemin de fer appelé proprement *chemin du Pacifique.*

Le chemin d'Omaha à Sacramento mesure une étendue de 2,854 kilomètres ou 3,080 kilomètres, en tenant compte de la ligne qui va jusqu'à San-Francisco. L'on franchit d'une extrémité à l'autre quatre chaînes de montagnes, à savoir : les Black-Hills, point de départ des Montagnes-Rocheuses, puis les montagnes de Wasatch, les collines de Humboldt, et finalement la Sierra-Nevada. On a ainsi trois bassins entre les deux points extrêmes.

Le pic le plus élevé, le premier en venant d'Omaha, est Black-Hill, dont l'altitude au sommet est de 2,514 mètres, station de Sherman, puis le sommet du Wasatch, à la station d'Aspen, à 2,300 mètres. Le point le plus élevé des collines de Humboldt, non loin de la station de Toano, n'a que 1,885 mètres. La plus grande altitude de la Sierra-Nevada, à la Summit Station, ne mesure que 2,148 mètres. Mais pour être moins élevée que toutes les autres, sauf celle de Humboldt, la Sierra est le point, presque vertical, qui a présenté les obstacles les plus considérables, nécessité le travail le plus téméraire et amené le plus beau triomphe de la science.

Cette immense étendue de lignes ferrées est traversée par des rivières qui forment autant de points d'intersection ayant des niveaux en rapport avec l'altitude de la voie. Ainsi la rivière Platte, qui est la plus rapprochée des Black-Hills, s'élève à 1,975 mètres au-dessus du niveau de la mer. La rivière Verte, qui passe au pied d'Aspen station (sommet

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

des montagnes de Wasatch) est à 1,863 mètres d'élévation. Le lac Salé, au pied d'Ogden, à moitié chemin d'Omaha à Sacramento, est à 1,294 mètres, et le lac auquel aboutit la rivière de Humboldt, au pied de la Sierra-Nevada, à 1,196 mètres.

L'étendue des terres parcourues par toute la ligne de ce chemin appartient d'abord au Nebraska, puis au territoire de Wyoming et à celui de Utah, ensuite aux États de Nevada et de Californie.

Au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la rivière Platte l'eau manque, et à la station d'Archer, qui est à 818 kilomètres d'Omaha, il a fallu creuser le roc jusqu'à 76 mètres pour en obtenir. Archer est à une petite distance de Cheyenne, à l'est. La culture s'arrête à 80 kilomètres à l'ouest d'Omaha; elle n'est guère profitable que jusqu'au confluent des rivières North Platte et South Platte, entre 4 à 500 kilomètres d'Omaha.

L'inclinaison aux abords du faîte de Sherman station est de 15 millimètres par mètre sur le versant de l'Est, et de 17 sur l'autre. Ce degré d'inclinaison n'a été dépassé qu'à la traversée de la Sierra-Nevada, où il a atteint le maximum légal : $21^{mm},92$.

Les Montagnes-Rocheuses et le bassin de la rivière Verte sont compris dans un plateau qui, sur 7 à 800 kilomètres de longueur, est à l'altitude de 2,000 mètres environ. Pour garantir la voie de fer contre la neige, on a construit de nombreux abris en planches. Il y en a deux principaux à une certaine distance de la voie : les uns sont à ciel ouvert, (*snow fences*), les autres couverts (*snow sheds*).

De Laramie, qui est la première station au revers Ouest de Sherman station, on descend jusqu'à la rivière North Platte, pour remonter à la station de Creston, qui est au faîte de cette partie des Montagnes-Rocheuses formant la ligne de partage des bassins de l'Atlantique et du Pacifique (2,144 mètres d'élévation).

De là on descend jusqu'à la rivière Verte, bassin complètement stérile, non pas faute d'eau, mais parce que le

sol est fortement imprégné de sels alcalins, qui ne servent ni à la boisson ni à la végétation. Il a fallu creuser des puits à de grandes profondeurs pour trouver de l'eau douce. Les terrassements sont peu considérables par crainte de la neige, mais les palissades continuent.

Le bassin de la rivière Verte contient de nombreux gisements de houille d'une exploitation facile. On y a aussi découvert des mines d'or, d'argent et des sables imprégnés de pétrole.

De la rivière Verte on s'avance par une pente assez inclinée à travers deux stations jusqu'à Aspen, point le plus élevé des montagnes de Wasatch (2,300 mètres).

A la descente d'Aspen, la première station à l'ouest est celle de Wasatch, qui est le nom de cette chaîne de montagnes. Du point de départ de la descente, à l'ouest, la pente est très raide, d'autant plus qu'elle se combine avec les courbes les plus raccourcies du chemin de l'Union Pacific. En quittant Wasatch, on rencontre une tranchée ouverte dans le grès rouge, puis on franchit deux gorges transversales sur des estacades en charpente, à la suite desquelles vient un tunnel. Ce sont des ouvrages provisoires destinés à être remplacés par des ponts et des remblais. Les palées sont à 3 à 4 mètres seulement d'intervalle. Elles sont formées de sapins bruts encore recouverts de leur écorce, et assemblés simplement par des boulons. Le mécanicien est averti qu'il doit là ralentir la vitesse et la limiter à 6 kilomètres et demi à l'heure. Le tunnel qui vient ensuite est le plus long de toute la ligne de l'Union Pacific (235 mètres). Il est ouvert dans une argile marneuse très compacte, composée de veines de grès rouge. On a revêtu ce tunnel avec des madriers maintenus par des cintres très rapprochés.

Après le tunnel de Wasatch, la voie descend sur le côté gauche, puis sur le côté droit du vallon d'Écho. Entre le chemin de fer et le torrent il ne reste qu'une étroite bande de terre dont on a coupé les arbres originaires, etc. Grâce aux désagrégations qui s'opèrent spontanément à l'air, les

tranchées atteignent peu à peu leur largeur normale et les parois se mettent en équilibre.

Les deux vallées d'Écho et de Weber forment, en se réunissant, un bassin élargi. La vallée de Weber présente, plus loin, trois autres élargissements semblables, suivis respectivement de trois défilés, de trois gorges extrêmement étroites et tortueuses. Un contrefort, qui ne laisse pour le passage des eaux qu'un étranglement appelé Devil's gate (porte du Diable), est traversé en tunnel par le chemin de fer. Ce troisième tunnel, précédé et suivi de deux ponts, est ouvert dans un calcaire noirâtre qui n'a pas exigé de revêtement (155 mètres de longueur). Il est légèrement courbe.

On rencontre un quatrième petit tunnel de 92 mètres de longueur, et plusieurs petits ponts sur la rivière de Weber. Puis on débouche dans la plaine du lac Salé que bordent de tous côtés de belles montagnes.

Ici le sol est fertile, l'agriculture soignée. Les maisons sont en briques et ne ressemblent pas aux habitations en bois et planches que l'on a rencontrées jusque-là, sur toute la route. On y remarque des fabriques d'étoffes de laine, de porcelaine, de papier, de caractères d'imprimerie, etc. On y trouve aussi des mines de charbon, de fer, de plomb, d'argent et d'or. C'est dans cet oasis que se trouve la ville du lac Salé, 20,000 habitants, territoire d'Utah. Cette civilisation est le produit du travail des Mormons.

L'on arrive à la station d'Ogden, qui est le point central des deux lignes du chemin de fer du Pacifique. Ici l'on prend la ligne appelée Central Pacific. L'on rencontre d'abord le promontoire du lac, qui n'a que 180 mètres de hauteur, mais ne présente aucun ravin qui en facilite l'ascension. Il a donc fallu qu'à la montée et à la descente, le tracé se développât sur des flancs abrupts, au prix de terrassements considérables et coûteux. Il a des courbes de 292 mètres de rayon, et la pente est uniformément de 15 millimètres sur les deux versants.

L'ascension des montagnes de Humboldt n'a presque pas

présenté de difficultés ; elle s'effectue sans terrassements par une rampe continue de 11 à 12 millimètres. Le sommet le plus élevé de ces montagnes est la Pequop station, et un peu plus bas est celle appelée l'Indépendance. De cette station jusqu'au pied de la Sierra-Nevada, le pays est aride et désolé. A partir de la station Camp Halleck, qui est la deuxième après l'Indépendance, le chemin de fer atteint l'une des branches de la rivière de Humboldt, qu'il suit plus ou moins près, sur environ 400 kilomètres jusqu'à son embouchure dans le lac du même nom. Du lac de Humboldt le chemin de fer passe dans le bassin d'un autre lac (Pyramide Lake), dont un affluent (Truckee river) conduit, par Reno, vers le faîte de la Sierra-Nevada.

L'État de Nevada, compris à peu près exactement entre les montagnes de Humboldt et Reno, n'est pas déshérité comme on l'a dit : à une cinquantaine de kilomètres, au sud du chemin de fer, se trouvent les districts miniers d'Austin et d'Eureka, tandis que les mines d'argent de Silver-City se développent au nord sur la limite du territoire d'Idaho.

Reno est à l'altitude de 1,380 mètres, et la Summit station à 2,148 mètres. Cette différence de 768 mètres, répartie sur une longueur de 79 kilomètres, donne une pente moyenne de $9^{mm},07$ seulement. L'inclinaison est beaucoup plus forte sur le versant occidental. Du sommet à la station de Dutch-flat, sur une longueur de 61 kilomètres, on descend de 1,103 mètres, ce qui fait 18 millimètres en moyenne. Pente maximum, 22 millimètres.

La Sierra-Nevada est une chaîne de montagnes boisées. De Reno à Summit les flancs des vallons, inclinés à 45° environ, sont formés d'éboulis granitiques mouvants, sur lesquels il a été souvent difficile d'établir une plate-forme de 4 mètres de largeur. Il y a peu de murs de soutènement. On a préféré multiplier les tunnels, qui offrent d'ailleurs l'avantage de rendre inutiles les précautions à prendre contre la neige. Il y a neuf tunnels sur le versant de l'Est et cinq sur celui de l'Ouest, sans compter celui du sommet,

qui est le plus long (150 mètres). Leur longueur totale est de 1,900 mètres. Ces tunnels, ouverts dans des terrains assez fermes pour se passer de revêtements, présentent un vide demi-circulaire de 4^{m},90 de diamètre, avec des pieds-droits de 3^{m},35 de hauteur.

La difficulté spéciale de la traversée de la Sierra-Nevada consistait à mettre le chemin de fer à l'abri de la neige. Il n'y avait pas seulement à craindre l'accumulation produite par le vent; il fallait que les abris pussent résister à des avalanches dans lesquelles des quartiers de rocs sont parfois entraînés. Aussi les hangars des Montagnes-Rocheuses ont-ils été transformés ici en tunnels très solidement construits. Quand la voie est établie à flanc de coteau, la couverture n'a qu'un seul versant dirigé vers le précipice; si elle se trouve au fond d'une gorge, la couverture est à deux versants à pente raide. On a trouvé sur place tous les bois nécessaires et des chutes d'eau pour faciliter la mise en œuvre. La carcasse est en sapin simplement écorcé, taillé grossièrement aux faces de jonction et assemblé avec des boulons. En 1870, le développement total de ces galeries de bois atteignait 72 kilomètres. Tout cela ne forme pas un tunnel continu. Des intervalles ménagés sur les points où le péril est moindre donnent de l'air et de la lumière. On enlève, dans le même but, au moins pendant la belle saison, une partie du revêtement extérieur en planches. Ces éclaircies, faites de place en place, semblent d'autant plus rares qu'elles laissent simplement entrevoir les grands traits du pays exceptionnellement curieux que l'on traverse dans l'ombre des tunnels. Les ingénieurs se préoccupent du danger du feu et de l'éventualité de propagation indéfinie d'un incendie dans ces galeries de bois; il a été question d'y intercaler des anneaux métalliques.

Le tracé est spécialement compliqué sur le versant occidental de la Sierra. Les courbes et les contre-courbes se succèdent sur ces pentes, de 15 à 22 millimètres, sans interposition d'alignements droits, et comprennent souvent plus d'un tiers de circonférence. Un des tunnels est en

courbe de 175 mètres de rayon. De l'intérieur même des wagons, et sans qu'il soit nécessaire de se pencher par la portière, on peut voir le train se replier fortement sur lui-même avec les deux machines placées en tête. Un chemin de fer conçu, exécuté et exploité dans ces conditions, dit M. Malézieux, suffirait pour signaler la hardiesse et l'esprit d'entreprise des Américains à l'admiration du monde (1).

Les 200 premiers kilomètres de la ligne, qui avait Sacramento pour point de départ, ont exigé quatre ans de laborieux efforts, tandis que dans la vallée de Humboldt une longueur équivalente s'exécutait en quatre mois.

Deux viaducs sont établis à une courte distance l'un de l'autre, un peu au-dessus de la station de Blue-Cannon. Ils sont en courbe et ont environ 30 mètres de hauteur et 200 mètres de longueur. Leur mode de construction est analogue à celui du viaduc de Dale-Creck, à l'ouest de Laramie. Les poutres sont supportées par des palées espacées de 12 à 15 mètres, qui s'appuient sur des fondations en maçonnerie. Le tablier repose sur ces poutres. Des bordages latéraux en planches et une couche épaisse de peinture au minium appliquée sur les bois protègent l'ouvrage contre la pluie, le soleil et les charbons incandescents. La plate-forme sur laquelle roulent les wagons est sans garde-corps, mais (précaution plus nécessaire) elle porte des tonneaux pleins d'eau, de distance en distance. Aux extrémités se retrouve l'écriteau prescrivant aux mécaniciens de limiter la vitesse à 6 kilomètres et demi à l'heure. A Blue-Cannon on ajoute à la queue du train un wagon découvert qu'on détache à Colfax. On descend dans la direction du Sud-Ouest par l'une des trois branches de l'American River.

Aux grandes montagnes succèdent les collines, puis la

(1) L'analyse qui précède ne présente pas sans doute la physionomie actuelle du chemin du Pacifique dans ses trois branches, car depuis la publication du livre de M. Malézieux, des améliorations ont été faites par les trois Compagnies, mais les traits principaux restent les mêmes.

plaine, une plaine à perte de vue et d'une horizontalité parfaite, couverte d'arbres fruitiers. Enfin l'on arrive à Sacramento.

SECTION V

Établissement du chemin de fer appelé *Northern Pacific.*

Peu de temps après la création de ces lignes, il s'est formé une société qui s'est proposée de rapprocher les deux océans par une ligne plus courte, au nord, et dégagée d'une grande partie des obstacles que les précédentes lignes avaient eus à combattre. Nous voulons parler du chemin de fer appelé Northern Pacific, agencé pour servir également de ligne télégraphique. Il part du fond du lac Supérieur et est dirigé sur Puget Sound (État de Washington), sur une ligne au nord du 45e parallèle, avec un embranchement suivant la rivière Colombie jusqu'à Portland ou près de cette ville. Cette compagnie a été incorporée le 2 juillet 1864, par un acte du Congrès, qui lui a accordé, outre la voie destinée au chemin, les sections impaires des terres publiques sur les deux côtés de la ligne, savoir, vingt de ces sections dans les États, et quarante dans les territoires parcourus, mais sans aucun subside pécuniaire. Ce chemin est placé dans des conditions bien supérieures à celles des trois autres lignes. Les montagnes qu'il traverse sont beaucoup moins élevées et ne présentent que peu d'obstacles à dominer. Son parcours est de 3081 milles ; l'importance des terres à lui cédées par le gouvernement s'élève à 11,459,836 acres, dont près de la moitié a déjà été vendue par la Compagnie (1). Ce parcours se prolonge, à l'est, à 200 milles plus loin que les autres Compagnies. Il est à une distance plus courte, à son terminus ouest, du Japon et de la Chine, gagnant ainsi 500 milles sur San-Francisco (1) à ce point de vue spécial. Il ne traverse point les plaines arides que ren-

(1) *Report of the commissioner of railroads,* 20 octobre 1886, p. 595, *et report* du 13 septembre 1887, p. 1471.

contrent ses rivaux. Il passe, au contraire, par des États et territoires très fertiles, tels que le Wisconsin, le Minnesota, le Dakota du Nord, le Montana, l'Idaho et le Washgington. Le minerai de fer et de charbon y est abondant, le sol souvent généreux et les matériaux de construction peu coûteux. Cette compagnie a été autorisée, en 1870, à émettre des bons pour l'emprunt dont elle avait besoin. Mais la gêne s'est produite, les travaux ont été suspendus, des embarras intérieurs entre les intéressés ont éclaté. Il a fallu recourir à de nouveaux emprunts. Cependant aujourd'hui la Compagnie s'est relevée ; elle suit sa marche, non sans difficultés, car il faut que le temps et les circonstances amènent l'émigration de ce côté pour faire prospérer cette entreprise. Cette ligne n'est complète et en voie de production entière que depuis le 8 septembre 1883 (1).

SECTION VI

Chemin de fer appelé *the Atlantic and Pacific railroad.*

Après ce chemin, vient celui appelé *the Atlantic and Pacific railroad*, dirigé par une Compagnie qui a été incorporée sous ce nom, le 27 juillet 1866, dans la perspective et avec l'autorisation de construire un chemin de fer et un télégraphe, partant de la ligne ouest du chemin du Missouri et de l'Arkansas, passant par Albuquerque, Agua frio pass et les hautes eaux de la rivière Colorado chiquito, vers l'océan Pacifique. Ce chemin a été doté de 20 sections dans les États et de 40 dans les territoires sur les deux côtés de l'axe de son parcours. Pas plus que le *Northern Pacific*, il n'a reçu d'aide pécuniaire du gouvernement ; mais le Texas, qu'il traverse, lui a abandonné de ses terres propres sur les deux côtés de la ligne (2). Cette compagnie s'est fusionnée avec celle appelée *South Pacific road of Missouri*, et elle a créé des rapports d'exploitation

(1) *Report of the commissioner of railroads for* 1883, p. 445 et suiv., et *Report for* 1884-85, p. 331 et suiv. — (2) *Report of the Commissioner of the General Land Office,* 1870-71, p. 218.

avec la Compagnie du chemin appelé *Atchinson, Topeka and Santa-Fe*. Au moyen de ces arrangements, la Compagnie de l'*Atlantic and the Pacific* est classée parmi les quatre lignes qui conduisent effectivement et directement d'un océan à l'autre (1).

Nous ne parlons pas des compagnies d'ordre secondaire qui, toutes, ont été gratifiées d'une certaine quantité de terres publiques, à titre d'aide et d'encouragement. D'ailleurs, depuis longtemps déjà, le Congrès invitait à la création de nouveaux chemins. Une loi du 3 mars 1875 (2) a déclaré accorder à toute compagnie régulièrement organisée et incorporée par les législatures des États et territoires que traverseraient les chemins qu'elles voudraient créer, le droit de prendre sur les terres publiques les espaces dont elles auraient besoin pour y établir des lignes de fer et de s'approprier la terre, les pierres et le bois nécessaires à cette construction, plus tout le terrain longeant les lignes entreprises pour y installer les stations, les dépôts, les ateliers de construction, les changements de direction et réservoirs d'eau, pourvu que ce terrain-annexe ne comprît pas plus de 20 acres pour chacune des stations, et à la condition qu'elles fussent espacées entre elles par une distance de 10 milles. Ces concessions de droits sont nécessairement soumises à des justifications et à des formalités protectrices de l'intérêt public. La loi les a décrites avec précision.

SECTION VII

Création d'un contrôle administratif sur les chemins de fer subventionnés.

Les retards indéfinis apportés par les compagnies de l'*Union and Central Pacific*, et par les compagnies qui avaient profité d'une partie des subsides primitivement accordés, éveillèrent l'attention du gouvernement, qui ne trouvait

(1) *Report of the commissioner for railroads*, 1883, p. 452. — (2) 43e Congrès, sess. 2, ch. CLII, 1875, p. 482.

plus, dans les mesures prises par lui, la sécurité nécessaire pour assurer les chances de remboursement des sommes avancées aux compagnies. Le Congrès créa donc, en 1878 dans les bureaux (1) du département de l'intérieur, une division nouvelle, qu'il ajouta à l'Office général des terres. Il la confia à un auditeur qu'on appela Auditeur des comptes des chemins de fer (2). Il est chargé de veiller aux intérêts des États-Unis sur toute l'étendue des lignes exploitées, avec pouvoir de se faire représenter les livres, la correspondance, les papiers et les comptes, de les scruter dans les détails; de se faire représenter toutes pièces justificatives; et il doit adresser, chaque année, au Secrétaire de l'Intérieur, un rapport circonstancié sur ses investigations et suggérer les mesures à prendre pour améliorer la comptabilité et protéger les intérêts des États-Unis, autant que le comporte la situation.

D'un autre côté, les chemins de fer, en traversant des espaces immenses, ne pouvaient manquer d'empiéter sur des terres en voie d'acquisition par préemption, ou affectées à des homesteads. Des difficultés nombreuses et de nature variée se sont élevées, tantôt sur des dates de prise de possession, sur des irrégularités de titres, tantôt sur des questions de droit. Le gouvernement s'est appliqué à trouver les moyens de les résoudre. Il a créé à cet effet des commissaires qu'il a chargés d'examiner de près les contestations en cours et de tenter de concilier les différends promptement et le plus équitablement possible. Déjà bon nombre de ces difficultés ont été apaisées et réglées grâce à leur concours conciliateur. Mais, en cas de résistance, les points litigieux sont soumis aux cours de justice pour être décidés par les voies ordinaires. Au milieu des débats soulevés par ces contestations s'est élevée la question de savoir si le gouvernement avait le droit, faute par une compagnie d'exécuter ses engagements dans les délais prescrits,

(1) Acte du 19 juin, 45e Congrès, sess. 2, ch. CCCXVI, 1878, p. 169. — (2) On l'appelle maintenant *Commissionner of railroads*, à cause de l'importance toujours croissante des chemins de fer aux États-Unis.

d'exercer la confiscation des terres non employées ou non vendues, sans autre formalité. Dans une espèce de ce genre, la Cour suprême de Wisconsin, dans sa session d'octobre 1874, a jugé qu'il suffisait d'une déclaration du gouvernement, après constatation de la non-exécution, pour reprendre possession des terres non employées ni vendues, ou d'un jugement, si une Cour de justice était saisie, pour autoriser le dessaisissement du débiteur retardataire (1). Cette décision nous paraît sujette à controverse; car des causes indépendantes de la volonté du concessionnaire peuvent avoir causé le retard, et un cas de force majeure suffirait pour cela. Confisquer dans ces circonstances serait un abus du droit, et il appartiendrait, en tous cas, à la justice, non au gouvernement, d'examiner les espèces, et, après enquêtes suffisantes, de prononcer, s'il y avait lieu, la confiscation. Du reste, le gouvernement se montre disposé à examiner de près le texte des concessions pour restreindre ce droit exorbitant aux limites les plus étroites. Dans le cas du *Northern Pacific*, une autre cause viendrait l'abriter, c'est la création de la ligne parallèle et plus au nord, ayant son point de départ au Canada, qui veut rivaliser avec le *Northern Pacific*, à l'aide d'avantages, dit-on, supérieurs aux siens. Chaque fois que le gouvernement a dépossédé une compagnie peu importante, il ne l'a fait qu'après des avertissements réitérés, et après un laps de temps qui témoignait suffisamment, de la part du débiteur, de son intention de ne point agir, et du côté du gouvernement, de sa répugnance à déposséder un agent utile.

(1) *Report of the commissioner of the General Land Office*, 1877-78, p. 868, 869.

CHAPITRE XXIII

POSITION RESPECTIVE DU GOUVERNEMENT DE L'UNION ET DES GOUVERNEMENTS D'ÉTAT EN CE QUI TOUCHE LES CHEMINS DE FER.

En faisant cet exposé sur l'établissement des chemins de fer aux États-Unis nous n'avons point voulu faire de la statistique sur cette branche des services publics; il aurait fallu entrer dans de grands détails étrangers à la matière qui nous occupe. Nous avons voulu seulement montrer l'extrême largesse du gouvernement dans la disposition du domaine public, pour soutenir et provoquer même la diffusion de ces voies de transport comme moyen de rendre plus intimes les rapports entre les populations si disséminées de ce vaste empire. Les concessions de terres y ont aidé dans une grande mesure, au point qu'il est permis de dire qu'on a été jusqu'à la prodigalité. A-t-on complètement atteint le but projeté? Oui, pour la majeure partie. Il y a eu, de côté et d'autre, des mécomptes. De là sont sorties des compagnies créées, non dans un but d'utilité publique, mais, au contraire, en vue de se faire acheter la suppression de rivalités factices auxquelles les États n'avaient aucun intérêt réel. En agissant ainsi, certaines compagnies marchaient dans un sens diamétralement opposé à celui du gouvernement, qui était de susciter des créations favorables à l'intérêt général, et non d'aider des spéculations d'intérêt privé. Dans d'autres circonstances, les concurrences étaient sérieuses mais mal combinées; elles entraînaient la ruine de deux compagnies à la fois, ou bien elles concertaient des surélévations de tarif extrêmement nuisibles au commerce et à l'industrie, c'est-à-dire compromettant les résultats favorables que se promettaient les populations traversées par ces voies. Les

poolings se sont multipliés au point de présenter un danger qu'il paraissait urgent d'arrêter dans sa marche (1). Le Congrès, pressé par l'opinion d'agir, suspendit son action, pensant sans doute que les compagnies mal engagées suffiraient à la tâche. En effet, les spéculateurs, profondément atteints par ces procédés qu'ils avaient d'abord considérés comme protecteurs, devinrent eux-mêmes les réformateurs des abus dont ils étaient les auteurs. Un certain nombre d'entre eux se sont mis ou vont se mettre à l'œuvre, pour remanier leurs tarifs dans des proportions compatibles avec les besoins généraux. Ce n'est pas que tous comprennent aussi bien la situation : il s'est trouvé des compagnies qui, sans peser les circonstances, résistent à changer un état de choses tout à fait anormal. Elles assistent volontairement à leur propre anéantissement; elles compromettent à plaisir les ressources des actionnaires et des porteurs d'obligations qui s'étaient imprudemment confiés à leur direction; elles s'en trouvent victimes et semblent provoquer l'action des pouvoirs publics pour mettre un terme à ces calamités.

Ce ne sont pas les compagnies seulement qui se trouvent en état d'antagonisme les unes envers les autres. Les États eux-mêmes prennent parti dans ces luttes. L'on en a vu, et l'on en voit encore, qui ont abaissé les tarifs de chemins de fer sur leurs territoires pour attirer chez eux des transports qui, sans cette perspective, se seraient dirigés sur les États voisins. De là des conflits entre les États. Le gouvernement de l'Union est sollicité d'intervenir pour pacifier ces rapports. Mais ici sont soulevées des considérations constitutionnelles. Certains États se prétendent souverains pour tous les faits qui se passent sur leur territoire, notamment sur les voies de communication qui y sont pratiquées. Eux seuls, à ce titre, sont en possession du pouvoir de régler le tarif des

(1) On entend par *poolings* des conventions plus ou moins secrètes intervenues entre des compagnies rivales pour surélever les tarifs trop abaissés par la concurrence, afin de retrouver, par un commun accord, des prix de transport suffisamment rémunérateurs.

voies de transport traversant leur pays. Cette prétention est repoussée par d'autres qui sont victimes de cet abus d'autorité. Ils réfutent ce système en disant que le passage d'un convoi à travers un État ne peut être soumis aux taxes particulières de cet État. Cette réglementation dépend uniquement du Congrès, comme étant une matière essentiellement fédérale. En effet, d'après l'article 1, sect. 8, § 3 de la Constitution, au Congrès seul appartient le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les États. Or, ajoute-t-on, pourquoi un chemin de fer passe-t-il d'un État à un autre, si ce n'est pour des rapports de commerce ou d'affaires entre États? Un train ne sort d'un État pour entrer dans un autre que parce qu'il y est appelé pour répondre aux besoins des populations voisines : ce sont donc des rapports entre États qui tombent sous l'application de l'article cité et doivent être réglés exclusivement, non par les États individuellement, mais par le Congrès, leur intermédiaire naturel, créé par la Constitution. Ces principes étant constants, si un État veut y contredire, il commet un acte d'usurpation d'autorité, qui doit être dénoncé aux cours de justice de l'Union chargées d'assurer l'exécution de la Constitution. Mais les rapports d'État à État sont parfois compliqués de similarités de commerce et d'industrie qui rendent les questions soulevées d'une nature très délicate, et réclament beaucoup d'habileté pour prévenir des mécontentements et l'agitation de questions constitutionnelles. L'intervention du Congrès en pareil cas peut être dangereuse. Ce corps politique s'est toujours fait une loi de n'aborder ces questions que le moins possible, lorsqu'il ne peut pas les éviter, se gardant bien de toucher à des intérêts d'État qui veulent être traités avec d'extrêmes ménagements. De graves embarras n'ont souvent été écartés que grâce à cette politique de famille, et à une grande longanimité qui se borne à de sages conseils bien plutôt qu'à faire prévaloir des principes souvent trop absolus.

CHAPITRE XXIV

L'INTERSTATE COMMERCE ACT.

Cependant les plaintes grossissant de divers côtés, le Congrès comprit que le moment était arrivé de prendre une résolution énergique pour les apaiser, quelque pénible qu'elle pût être pour les compagnies de chemins de fer et de canaux, car il s'agissait d'intérêts généraux auxquels une satisfaction était due. L'acte du Congrès qui créa une situation nouvelle porte la date du 4 février 1887 (1). Nous allons l'analyser.

La section première fixe les limites de la sphère d'action que le Congrès cherche à embrasser, sans vouloir anticiper sur le domaine des États individuels. Elle dispose que cet acte entend réglementer le transport de personnes et d'objets, soit par chemin de fer, soit par eau, distinctement ou conjointement, pour les conduire d'un État ou d'un territoire des États-Unis ou du district de Colombie, ou d'un endroit quelconque des États-Unis, dans un pays étranger, adjacent ou éloigné, ou le transport des personnes et des objets venant de l'étranger à destination des États-Unis. Il est ajouté, à titre limitatif, que cet acte ne s'appliquera point au transport de personnes et d'objets dans l'intérieur d'un État, et sans destination pour l'étranger, ou de l'étranger à destination des États-Unis.

Pour bien définir le terme chemin de fer, l'acte explique qu'il comprend les ponts et les bacs mis en rapport avec les chemins de fer, et toute route employée par eux comme leur appartenant ou à eux livrée par contrat, par bail, etc.

(1) 49e Congrès, sess. 2, ch. CIV, p. 379.

Tous les prix de transport doivent être fixés sur un pied raisonnable et juste, tant pour les personnes que pour les objets, de même que pour la livraison, l'emmagasinage et la manutention. Toute exagération de prix est prohibée et déclarée illégale.

Tout tarif différentiel destiné à procurer pour le transport des personnes ou des choses un avantage ou un préjudice à une personne relativement à une autre, à raison du service à exécuter dans le même temps pour deux personnes faisant le même trafic, est interdit; l'entrepreneur de transport sera considéré comme coupable d'inégalité de traitement (*injust discrimination*) contrairement à la loi (sect. 2).

Tous entrepreneurs de transport doivent accorder les mêmes facilités à tous pour l'exercice de leur commerce, sur leurs lignes réciproques; aucune différence de prix ne sera faite pour le transport et les charges accessoires entre deux lignes concurrentes. Cependant il ne pourra être exigé de l'un d'eux qu'il prête l'usage de ses têtes de ligne à un autre entrepreneur faisant le même genre d'affaires (sect. 3).

Défense est faite aux entrepreneurs de transport de demander, pour le transport de passagers ou d'objets dans des conditions identiques, des prix plus élevés pour une courte que pour une longue distance à parcourir sur même ligne. Mais de là il ne faut pas conclure que l'entrepreneur puisse réclamer pour une courte distance un prix égal à celui d'un long parcours. Cependant, en réclamant auprès de la Commission dont il sera question plus loin, il peut être autorisé par elle à imposer une charge moins lourde pour les passagers de longue que de courte distance. Cette commission peut fixer elle-même le terme auquel s'arrêtera cette faveur (sect. 4).

La section 5 défend aux entrepreneurs de transport de conclure entre eux des arrangements pour détruire la concurrence qu'ils pourraient se faire sur le prix des frets ou pour partager entre eux les profits à en tirer. Si pareil arrangement (*pooling*) avait lieu, chaque jour écoulé depuis

serait considéré comme constituant une nouvelle offense.

Sect. 6. Tous entrepreneurs de transport seront tenus de faire imprimer les tarifs de leurs transports pour les soumettre à l'inspection. Ils y énonceront les lieux de départ et la destination ; ils classifieront le fret ; ils indiqueront les prix et les frais de transport sur chaque ligne jusqu'au point d'arrêt, et ils indiqueront les charges accessoires qui seraient de nature à aggraver les prix. L'impression sera faite en gros caractères ; des copies en seront déposées à chaque station de la manière prescrite.

Dans le cas où un entrepreneur de transport recevrait aux États-Unis un fret transportable à travers l'étranger dans un lieu dépendant de l'Union, il devra faire déposer dans tous les endroits au delà de l'étranger, des notices (*Schedules*) indiquant le prix de fret convenu pour le parcours sur le territoire des États-Unis ; faute par lui de se conformer à cette prescription de la loi, le fret reçu aux États-Unis par la voie de l'étranger sera considéré comme matière étrangère, et passible à ce titre de droits de douane.

Aucune élévation du prix du tarif et des charges accessoires ne pourra avoir force obligatoire en matière de transport que dix jours après la publication d'un avis indiquant expressément les changements en vue ; cet avis sera soumis à l'inspection de la Commission. Des réductions de prix et de charges au contraire, peuvent avoir lieu sans avis public préalable. Mais aussitôt qu'elles sont applicables, la publicité devient nécessaire comme pour les augmentations. Tout changement en plus ou en moins dans les prix de fret annoncés est formellement interdit.

Copies des polices contenant les prix du fret et des charges accessoires seront remises par les entrepreneurs entre les mains de la Commission, et de plus notification lui sera faite des changements qui y seraient apportés. Même communication sera faite à ladite Commission de tous traités conclus entre des entrepreneurs de transport établissant des prix communs de transport et de fret sur des lignes continues ; ces arrangements seront rendus publics sur la de-

mande de la Commission, autant qu'elle le jugera praticable. Du reste la Commission a pouvoir d'exiger en tous temps les mesures de publicité nécessaires. En cas de négligence ou de refus, les entrepreneurs de transport seront appelés par voie de *mandamus* devant la cour de circuit des États-Unis, compétente en cette matière. En cas de refus d'exécuter, un ordre d'injonction pourra être donné pour empêcher ces entrepreneurs de recevoir et de transporter du fret à travers les États et territoires des États-Unis (1).

Sect. 7. Défense est faite aux entrepreneurs de transport de faire aucune combinaison, et de conclure aucun arrangement dans le but d'empêcher le transport d'une manière continue de marchandises, du port de débarquement ou d'embarquement jusqu'à destination, soit au moyen de changement d'heure, soit par la nécessité de changer de wagons pendant le trajet, soit par tout autre moyen, à moins que ce fait ne s'explique par les circonstances ou par quelque besoin occasionnel arrivé de bonne foi.

Sect. 8. De quelque nature que soit la transgression aux dispositions qui précèdent, l'entrepreneur sera passible de dommages-intérêts envers les personnes qui souffriront du préjudice. La partie lésée peut adresser une plainte à la Commission ou, si elle le préfère, saisir la justice de sa demande de réparation. La cour du district, saisie, soumettra la partie condamnée à une amende qui n'excédera pas 5,000 dollars pour chaque offense.

Sect. 11. Une Commission est créée sous le nom de commission du commerce entre les États (*Inter State commerce Commission*). Elle est composée de cinq membres nommés par le Président des États-Unis, du consentement du Sénat. La durée de leur nomination primitive est de deux ans, trois ans, quatre ans, cinq ans et six ans, à partir du 1er janvier 1887. Le Président assigne à chacun des membres la durée de ses fonctions. Leurs successeurs seront nommés

(1) Une disposition additionnelle a été faite à cet article par un acte du 7 août 1888, ch. DCCLXXII, 50e Congrès, sess. 1re, sect. 6, p. 384.

pour six ans consécutifs, à moins qu'il ne s'agisse de compléter la durée de la première élection d'un des membres. Le Président a le droit de révoquer l'un ou l'autre de ces membres pour incapacité, négligence de ses devoirs ou abus de ses fonctions. Pas plus de trois commissaires ne peuvent appartenir au même parti politique. Toute personne intéressée directement ou indirectement dans une affaire soumise au contrôle de l'Inter State commerce Commission ne peut être choisie pour cet emploi. La vacance d'emploi de l'un des commissaires n'empêche point les autres membres d'exercer leur office.

Sect. 12. La Commission est autorisée à s'occuper de toutes les affaires de transports que la loi a en vue, et de s'assurer si les prescriptions et les défenses qu'elle mentionne sont observées. Elle peut prendre connaissance des registres, des papiers, de la correspondance des individus soumis à son contrôle et appeler devant elle les témoins qui l'aideraient à élucider les faits contestés.

Suit une série de dispositions judiciaires inutiles à rapporter ici.

Les émoluments de chaque commissaire sont fixés pour chaque année de service à 7,500 dollars, indépendamment des frais de voyage dus à eux et à leurs employés pour leurs enquêtes. Le siège de la Commission est à Washington ; c'est là qu'elle tient ses sessions, mais s'il était de l'intérêt public qu'elle siégeât ailleurs momentanément, rien ne s'y opposerait.

Sect. 20. La Commission est autorisée à requérir des entrepreneurs de transports soumis à cette loi des rapports annuels sur leur consistance intérieure, sur la marche de leurs opérations, sur les conditions de leurs tarifs, sur les arrangements conclus entre eux, en un mot, sur toutes les particularités de leurs services. Le mode de présentation de leurs comptes sera uniforme.

De son côté la Commission présentera chaque année, le 1er décembre, au Secrétaire de l'Intérieur, un rapport de ses opérations, pour être transmis au Congrès.

Une disposition affranchit de ses prescriptions le transport, la garde et la manutention d'objets appartenant aux États-Unis, aux États, aux gouvernements municipaux ou pour actes de charité, fête, expositions et l'ensemble de billets de faveur pour excursions, etc. Cette loi n'interdit pas non plus les billets à prix réduits à accorder aux ministres de la religion, et l'échange entre les Compagnies de billets non payants pour leurs propres employés.

Telle est la partie générale de cette loi, la première qui ait pénétré aussi profondément dans les rapports des Compagnies de transport avec le public. Elle occasionne des tiraillements avec les Compagnies qui n'avaient point su limiter l'étendue de leurs droits et qui doivent subir aujourd'hui des restrictions commandées tout à la fois par l'intérêt général et par l'intérêt privé. Du reste, le gouvernement, comprenant toutes les difficultés qui pourraient naître de l'action de l'Inter State Commission, a su la composer d'hommes rompus aux affaires et environnés de la considération générale.

CHAPITRE XXV

DE L'ACCAPAREMENT DU SOL PAR DE GRANDS PROPRIÉTAIRES ET DU NOMBRE CROISSANT DES FERMIERS.

Le gouvernement américain, en fractionnant par petites parties le domaine public, et en limitant le nombre de celles qu'il serait permis à chacun d'acquérir en y résidant, entendait rendre propriétaires du sol le plus grand nombre possible des habitants qu'il cherchait à préserver de la détresse, en en faisant des citoyens utiles à eux et au pays. L'idée de location, de fermage, impliquait, aux yeux de la masse, une sorte de vassalité ou tout au moins une subalternité du fermier envers le propriétaire, celui-ci jouissant sans peine du travail de l'autre qui épuiserait ses forces en vue de partager le produit de son labeur. Et cependant, par une assimilation de circonstances, ces rapports n'étaient-ils pas les mêmes que ceux de l'emprunteur envers le bailleur de fonds? Cette théorie sur le fermage de la terre, acceptable au début d'une société, présuppose une immobilité dans la condition de chacun, qui répugne à l'idée d'épargne chez les uns, d'inaptitude ou de dissipation chez les autres. L'inégalité des conditions est la résultante de cette diversité, elle déjoue toutes les prévisions du législateur. La seule chose à laquelle il ait à pourvoir est de garantir le faible contre les entreprises de celui avec lequel il traite, pour empêcher sa ruine. La portion du domaine public, une fois sortie des mains du gouvernement, est indépendante de son autorité ; elle est susceptible d'aliénation, d'hypothèque, de mise en fermage, etc., et, suivant le mouvement progressif ou rétrograde des affaires, la situation de l'un ou de l'autre passe par des alternatives qui attestent, mieux que quoi que ce soit, l'égalité de leur

condition civile. L'homme devenu riche a généralement fait preuve d'intelligence, de force, de volonté; il a accumulé des épargnes qu'il emploie plus ou moins heureusement pour augmenter son bien-être et celui des siens à l'aide de placements surtout en biens ruraux. C'est alors qu'il afferme sa terre à un cultivateur et à des conditions débattues à l'avance; propriétaire et fermier cherchent à tirer parti de leur situation; aucune oppression n'existe de part ni d'autre, rien, en un mot, qui rappelle la vassalité d'autrefois. Ces idées, longtemps confuses, étaient la conséquence de l'oppression que les colonies avaient parfois subie pendant l'époque coloniale. Elles ne reposent sur rien aujourd'hui, elles se sont dégagées successivement des préjugés qui les enveloppaient, et après avoir déclamé, pendant de longues années, contre la mise en fermage des terres, l'on est arrivé à voir les choses sous leur vrai jour, grâce aux immigrations considérables d'Européens, qui, ayant puisé d'autres notions dans leurs pays d'origine, ont accepté la situation de fermiers à défaut de celle de propriétaire, sans renoncer à arriver plus tard à celle-ci.

Il semble singulier, au premier abord, qu'il puisse être nécessaire de devenir fermier dans un pays où les terres du domaine public ne se vendent que sur le pied de 1 dollar 25 l'acre, et où même elles se donnent gratuitement pour en faire des homesteads. Mais, en observant de plus près, l'on aperçoit que les 160 acres de terre qu'il est possible d'obtenir ainsi, par préemption ou par homestead, exigent des sacrifices premiers qui dépassent souvent les ressources de ceux auxquels ils sont offerts. D'abord s'il s'agit d'un préempteur, il a à payer son prix, qui monte à 200 dollars, outre les frais à verser au receveur; il faut construire une petite maison en bois, avec grange et écurie, puis viennent les achats des instruments propres au défrichement et à la mise en culture, sans parler des ustensiles de ménage, d'une paire de chevaux, d'une paire de bœufs, des semences qu'il doit acheter argent comptant, et en s'approvisionnant de moyens d'existence. Pour le préempteur

et sa famille, pendant un an au moins en attendant la première récolte, l'ensemble de ces dépenses ne monte pas à moins de 4 à 5000 francs. Les même charges pèseraient sur le homesteader, sauf le prix. Peu de défricheurs peuvent faire face à cette situation. La majorité d'entre eux débutent par des emprunts hypothécaires, à moins qu'ils ne soient homesteaders; car à leur égard, la terre n'est passible d'aucune action tant qu'ils n'ont point reçu leur patente. Cette situation première est pleine de périls; bon nombre y succombent et abandonnent leur terre avec plus ou moins de dommage. C'est alors qu'ils deviennent fermiers sous le patronage d'un propriétaire.

Le bail est souvent fait à moitié fruits; il n'apparaît pas que le fermier intelligent, travailleur, ne puisse se tirer d'affaire, témoin le nombre de ceux indiqués par le dernier recensement, qui s'élève à 1,024,601, contre 2,984,306 propriétaires cultivateurs. En consultant ce document, il semblerait résulter du mouvement général de la population que la proportion du nombre des propriétaires tende à diminuer, tandis que celle des fermiers suivrait une marche contraire, par la raison que les propriétaires cherchant à tirer le meilleur parti de leurs terres les divisent en les affermant. Puis, l'accaparement des portions de terres sujettes à préemption et au homestead réduit le nombre des possesseurs et multiplie les fermiers. Les prévisions tutélaires du gouvernement sont mises en défaut par les fraudes incessamment pratiquées sur le domaine public. Si l'on voulait même pénétrer dans tous les arcanes des violations de la loi, l'on verrait que le nombre des propriétaires est moindre que ne l'atteste le recensement de 1880; car beaucoup d'inscriptions de préemptions et de homesteads ne sont que des masques employés pour dissimuler le véritable propriétaire. Les capitalistes font souscrire par un certain nombre de gens salariés des actes de ces sortes d'achats; ceux-ci en sont les titulaires apparents, mais ils ne remplissent que le rôle de prête-nom, dont l'emploi sert à dissimuler des actes prohibés par la loi.

D'après le Commissaire général des terres, les déclarations frauduleuses en matière de préemption, suivant les rapports des agents, s'élèvent de 75 à 90 p. 100 dans les territoires de Washington, Dakota et New-Mexico, ainsi que dans les États du Kansas, du Colorado et du Nebraska (1). On peut ainsi se faire une idée approximative de l'étendue des fraudes pratiquées en matière d'aliénation du domaine public, sans parler de celles qui ont trait aux homesteads, aux *desert lands*, aux *timber lands*, aux terres à minerai et à tous autres modes de prise de possession des terres publiques. Les fraudes en matière de homestead étaient évaluées s'élever à 40 p. 100 sur l'ensemble (2). Le recensement, en énumérant dans chaque État et territoire les nombreux fermiers qui s'y trouvent, fait voir dans quelle mesure le système de location des terres s'est répandu. On a essayé d'en former des groupes par région des États-Unis; nous n'en donnerons point ici le tableau, parce que la composition nous en paraît, à certains égards, arbitraire; mais nous en dégagerons certains faits utiles à recueillir.

Dans les États de l'Est anciennement créés, jusque et y compris le New-Jersey, le nombre des terres louées est peu nombreux. New-York, fait exception. Il compte 39,872 fermiers. Il en est de même de la Pennsylvanie, où l'on en trouve 45,322. Pour ces deux États, les plus populeux de l'Union, où le commerce, l'industrie et l'exploitation des mines se sont très développés, l'esprit est incessamment tourné vers les affaires de spéculation. L'épargne trouve son emploi dans des achats de terre principalement, et l'on s'efforce de s'affranchir du soin de cultiver son patrimoine en l'affermant. C'est une des formes du landlordisme (3).

(1) Voir le rapport du Commissaire, octobre 1885, vol. I, p. 222-223, son rapport pour 1886, p. 79. — (2) Voir *The North American Review*, Janvier 1886, p. 63-64. — (3) On entend par *landlordism* une sorte d'état de béatitude du propriétaire qui vit sans peine du travail de ses fermiers.

Dans les États du Sud, gangrenés par l'esclavage, la guerre de rebellion répandit la ruine tant par la force des armes que par l'affranchissement des esclaves. Les agents de culture manquant, il fallut recourir à la mise en fermage des terres ; c'est ce qu'on fit en divisant les exploitations ; de là un grand nombre de fermes. Il en a été de même à peu près dans les autres États du Sud, qui prirent parti pour la cause de l'Union : très froissés dans leurs intérêts, ils recoururent aux mêmes moyens.

Quant aux États du Nord-Ouest, les fermiers y sont nombreux. La culture des terres y est très en honneur; mais de grandes agglomérations s'y sont faites par spéculation, elles ont exigé des auxiliaires fermiers dans de fortes proportions. Un État, entre autres, se fait remarquer, sous ce rapport, c'est l'Illinois, où le nombre des fermiers n'est pas moindre de 80,244, chiffre le plus élevé entre tous ! Puis viennent l'Ohio, avec 48,573 fermiers et l'Indiana, avec 46,050. Ces nombreuses exploitations fermières sont en rapport avec celles de New-York et de Pennsylvanie, États qui sont suivis immédiatement par les trois États de l'Ouest, ci-dessus désignés sur l'échelle de proportion des populations de l'Union. Le chiffre très élevé des fermiers de ces trois États de l'Ouest atteste une grande prospérité par la fécondité du sol et par l'esprit de spéculation qu'on rencontre partout. Là le landlordisme n'est pas seulement une tendance, c'est un fait accompli dans un espace de temps peu étendu, et qui ira toujours se multipliant. Relativement aux terres plus à l'ouest (*Far West*), qui sont conquises dans des États et territoires nouveaux, le fermage s'y établit dans une petite mesure, sauf dans l'Orégon et la Californie, où il a déjà fait d'assez notables progrès. Cependant, les terrains étant principalement montagneux, privés d'eau, souvent infertiles ou renfermant du minerai, la proportion du nombre des fermiers sera toujours moins grande qu'ailleurs, par le défaut de fertilité du sol (1).

(1) *The North American Review*, janvier 1886, p. 64.

Les données fournies par le recensement de 1880, quoique plus substantielles et plus détaillées que celles des recensements antérieurs, laissent encore planer bien des incertitudes sur le nombre des propriétaires cultivant eux-mêmes leurs terres. Ainsi, parmi eux figurent des possesseurs de 1000 acres et au-dessus, même de 5000 acres. Peut-on concevoir que de pareilles étendues de terre soient cultivées par le propriétaire seul? Ces blocs forment une grande exploitation, et à moins d'avoir un grand amour de la terre, on ne peut concevoir qu'un seul homme s'y consacre, même en employant des ouvriers dont la main-d'œuvre est très coûteuse, et dont la proportion relativement à l'ensemble de la population, là comme dans d'autres pays, diminue chaque jour (1). Mieux vaut pour lui diviser sa propriété par lots qu'il affermera. Il échappera ainsi à la peine et trouvera un revenu plus ample. On ne voit rien qui éclaire sur ce point dans le recensement. Mais incontestablement un pareil ensemble de terres nécessite l'emploi d'un ou plusieurs fermiers. S'il était fait droit à cette observation dans le recensement de 1890, le nombre des fermiers serait notablement augmenté et changerait la proprotion relative de ceux-ci au regard des propriétaires.

On a fait, à ce sujet, un rapprochement entre les États-Unis et la France, quoique cette république soit inférieure de 12 millions d'habitants à celle des États-Unis. En France, l'on compte 5,000,000 de propriétaires ruraux, chacun d'eux possédant de 1 à 6 hectares (moins de 20 acres), cultivant eux-mêmes leurs champs, tandis qu'il n'y a que 2,000,000 d'individus possédant plus de 20 acres, indépendamment de leur habitation dans la ville. Ainsi, en restant à la surface des choses, la France, avec son sol restreint et d'une culture coûteuse, a réussi à créer plus de 5 millions d'agriculteurs aisés, propriétaires de leurs terres, tandis qu'en Amérique, avec un sol vierge et sans limites, dégagé de tous droits antérieurs, malgré leur population de 50

(1) *North American Review*, mars, 1886, p. 340.

millions d'habitants incessamment croissante, on n'a pu réunir plus de 3,000,000 environ de propriétaires. Il ne faut pas perdre de vue qu'en France le nombre des propriétaires est en proportion de la décroissance des fermiers, tandis que c'est le contraire qui arrive aux États-Unis (1).

La condition des fermiers, en Amérique, ne paraît pas brillante, quelle qu'en soit la cause. Qu'on l'attribue à des mauvaises terres, à des récoltes insuffisantes ou compromises par des conditions atmosphériques contraires, à la charge des intérêts des emprunts contractés, il est certain que bon nombre d'entre eux plient sous le faix. Les emprunts surtout sont onéreux pour des gens gênés et dont la gêne n'est pas ignorée; ils sont assez multipliés dans l'Ouest. C'est une des principales causes du fléchissement des fermiers. D'après des hommes compétents en ces matières, 50 p. 100 des petits cultivateurs (2), dans les anciens États, sont très endettés et se traînent ainsi, en payant avec grand peine les intérêts de leurs dettes jusqu'à ce qu'arrive le moment suprême de la liquidation. A quelque cause que soit dû le relèvement du nombre des fermiers, il est indubitable qu'il augmente en raison directe de l'agglomération de la propriété dans un moins grand nombre de mains.

D'après un auteur américain, la marche ascendante de la grande propriété a été continue depuis 1870 jusqu'à 1880, sans parler des progrès notables qu'elle a faits depuis. Il classe ainsi les exploitations d'après leur contenance :

	1870.	1880.
Les lots de terre au-dessous de 100 acres étaient au nombre de.....	2.075.388	2.208.374
Ceux de 100 acres et au-dessus jusqu'à moins de 500 acres, de.....	565.054	1.695.983
Ceux de 500 acres et au-dessus jusqu'au-dessous de 1000 acres, de.....	15.000	75.000
Ceux de plus de 1000 acres, de.....	3.400	28.600 (3)

(1) *The North American Review*, janvier 1886, p. 56, appuyée sur le travail de M. Léonce de Lavergne intitulé : *Économie rurale de la France*. — (2) Même revue, avril 1886, p. 394. — (3) Même revue, février 1886, p. 153.

Nous ne pouvons vérifier l'exactitude de ces chiffres, que nous ne garantissons point, quoiqu'ils émanent d'écrivains possédant bien la matière (1).

Les grandes terres nécessitent un nombre assez grand de fermiers surtout dans un pays neuf où souvent l'on débute par le défrichement. Les terres acquièrent d'autant plus de valeur qu'il y a plus de travailleurs intéressés à les faire fructifier; de là la masse grossissante des fermiers. L'une des causes de l'amoindrissement du nombre des propriétaires, pour un temps au moins, est la prodigalité des immenses concessions faites aux Compagnies des chemins de fer du Pacifique. Ces concessions débutent en 1862, pendant la guerre, et se continuent jusqu'en 1871 ; elles embrassent une superficie de 135,808,000 acres! Comment le gouvernement aurait-il pu leur venir en aide, si ce n'est par des concessions de terre, la seule, mais magnifique fortune qui lui restât; car sa dette qui au début en 1862, n'était que de 564,000,000 de dollars, avait atteint, en 1864, le chiffre énorme de 2,681,000,000 dollars (2). Les entrepreneurs de chemins de fer visèrent le domaine public comme une proie d'une grande richesse. Ils obtinrent de la faiblesse du Congrès, pour ne rien dire de plus, des concessions de terres dont le total s'éleva aux chiffres fabuleux qui viennent d'être énoncés.

L'on a recherché dans quelles proportions, des étrangers, des compagnies étrangères, avaient profité de ce splendide festin, et l'on a trouvé un nouveau témoignage de la concentration de la grande propriété dans quelques mains seulement, et en partie parmi un petit nombre d'étrangers. Voici, pour ce qui concerne les étrangers, un tableau puisé dans le *Congressionnal Record :*

(1) Le rédacteur de l'Introduction au tome III du *Census* de 1880 (p. 14) déclare qu'il est impossible de comparer la répartition des propriétés par étendue aux deux dates de 1870 et de 1880 parce que les bases adoptées sont différentes et que ce tableau dans le *Census* de 1870 contient des erreurs matérielles; — (2) *The North American Review*, février, 1886, p. 154.

Un syndicat anglais n° 3, propriétaire au Texas de	3.000.000	d'acres.
La Compagnie hollandaise des terres, au Nouveau-Mexique	4.500.000	—
Sir Edward Reid et un syndicat, en Floride	2.000.000	—
Un syndicat anglais, dans le Mississipi.	1.800.000	—
Le marquis de Tweeddale	1.750.000	—
Phillips, Marshall et Compagnie de Londres	1.300.000	—
Le syndicat allemand	1.000.000	—
Un syndicat anglais-américain	750.000	—
Byron H. Evans de Londres	700.000	—
Le duc de Sutherland	425.000	—
Une Compagnie anglaise des terres dans le Kansas	320.000	—
William Whalley, M. P. Petersboroug (Angleterre)	310.000	—
Compagnie des terres du Missouri d'Édimbourg (Écosse)	300.000	—
Robert Tessaund de Londres	230.000	—
Compagnie des terres de Dundee (Écosse)	247.000	—
Lord Dunmore	120.000	—
Benjamin Newgas de Liverpool	100.000	—
Lord Houghton dans la Floride	60.000	—
Lord Dunraven dans le Colorado	60.000	—
Compagnie anglaise des terres dans la Floride	60.000	—
Compagnie anglaise des terres dans l'Arkansas	50.000	—
Albert Peel M. P. Leicestershire (Angleterre)	10.000	—
Sir J.-L. Kay du Yorkshire	5.000	—
Alexandre Grant de Londres, dans le Kansas	35.000	—
Syndicat anglais dans le Wisconsin	110.000	-
Ellerhausen d'Halifax dans la Virginie ouest	600.000	—
Un syndicat écossais, dans la Floride.	600.000	—
A. Boysen, consul danois, dans les environs de Milwaukee	50.000	—
Une Compagnie des terres d'Édimbourg dans le Missouri	165.000	—
Total	20.647.000	acres.

Ce territoire, grand comme l'Irlande (1), reste aux mains de vingt-neuf propriétaires étrangers, vivant hors de l'Amérique, attendant la hausse du prix des terres pour réaliser d'immenses bénéfices. Jusque-là ils cherchent des fermiers qui les mettent en valeur et leur assurent un revenu.

Il n'est point ici question des propriétaires résidant aux États-Unis, qui possèdent, au même titre, des millions d'acres de la même origine.

L'auteur auquel nous avons emprunté ces détails arrive à des déductions générales de grande importance qu'il convient de rapporter. Il analyse ainsi les divers éléments de la richesse du domaine national en terres et les démembrements successifs dont il a été l'objet depuis la Confédération :

1° Cession faite aux États-Unis par les États originaires de leurs terres au Nord-Ouest et au Sud-Ouest dont l'ensemble présentait une superficie de	229.987.187 acres.
2° Achat de la Louisiane	756.961.280 —
Achat de la Floride	37.931.520 —
Achat de terres au Mexique par le premier traité	334.443.520 —
Achat au Texas	65.130.880 —
Terres achetées au Mexique par le traité de Gadsden	29.142.400 —
Alaska	369.529.600 —
Total	1.823.180.387 acres.

(1) *North American review*, février 1886, p. 156.

Si l'on retranche de cet ensemble de.....		1.823.180.387 acres.
Alaska.....	369.529.600 acres.	
Les réserves du territoire indien et les réserves militaires.....	157.000.000 —	
Les terres montagneuses et non cultivables évaluées à.....	400.000.000 —	
Total.....	926.529.600 acres.	926.529.600 acres.
Il resterait.....		896.650.787 acres.
En chiffres ronds.....		900.000.000 acres.
Sur ces 900 millions d'acres qui ont composé le domaine national des États-Unis utilisable pour la culture :		
300.000.000 d'acres ont passé dans la main des particuliers, compagnies ou settlers.....	300.000.000 acres.	
Le Congrès a donné aux États tant pour les écoles qu'à titre de *swamp-lands*.....	161.000.000 —	
Il a donné pour récompense de services militaires et de marine....	61.000.000 —	
Et il a abandonné pour des canaux et des routes de terre.....	6.000.000 —	
	525.000.000 acres.	525.000.000 acres.
Resterait.....		375.000.000 acres.
Si l'on retranche encore 172.000.000 acres concédés gratuitement aux chemins de fer.....		172.000.000 —

Il ne resterait disponible que 203 millions d'acres, sauf le prélèvement possible encore de 85 millions d'acres sur lesquels portent des réclamations faites par divers États et des particuliers.

Si le gouvernement continuait à abandonner, sans raison sérieuse, ces précieux restes d'un magnifique domaine, l'histoire ferait peser sur lui une bien grande responsabilité! Et cependant le démantèlement de ce domaine public marche à pas rapides; car on constate que dans les cinq

dernières années, par l'effet des lois sur le homestad et sur la culture des bois, il y a eu une dépossession annuelle de 10,000,000 d'acres. A ce compte, l'épuisement du domaine public aurait lieu à la fin de ce siècle, si ce n'est auparavant (1).

Divers faits tendant à établir l'accroissement du nombre des fermiers et la réduction de celui des propriétaires en Amérique, ont encore été présentés par un écrivain socialiste du nom de Henri George, à l'appui de sa thèse sur la *nationalisation du sol* (2). Mais il convient de dire que son argumentation a été critiquée par deux écrivains de talent, qui affirment des faits différents, à certains égards, de ceux rapportés plus haut, et leur propre expérience en ces matières. Ils nient l'abaissement du nombre des propriétaires ruraux, l'accroissement de celui des fermiers, et l'engagement de ceux-ci dans des emprunts hypothécaires étendus (3). Cependant ce qui donne autorité aux chiffres présentés plus haut, c'est l'opinion du Commissaire du bureau des terres qui affirme l'accaparement du sol par de puissantes compagnies et par des capitalistes américains, qui emploient journellement toutes sortes de roueries pour dépouiller le domaine national du meilleur de ses rameaux afin de grossir leur propre fortune. Ces accapareurs vivant généralement au loin, il leur faut des fermiers qui leur procurent des revenus, et le nombre de ces auxiliaires dépasse nécessairement de beaucoup celui des propriétaires.

(1) *The North American Review*, février 1886, p. 157-158. — (2) *Progress and Poverty, an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth* (New-York, 1881), pp. 289-291. — (3) Voir même revue, avril 1886, p. 387 et suiv. et un article de M. W. Mappin, intitulé *Farm-Mortgages* dans le *Political science Quarterly* d'Harvard de septembre 1889.

APPENDICE

TRADUCTION

DE

LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

Nous, le peuple des États-Unis, voulant former une union plus parfaite, établir la justice, assurer la tranquillité intérieure, pourvoir à la défense commune, accroître le bien-être général et rendre durables pour nous comme pour notre postérité les bienfaits de la liberté, nous décrétons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique :

ARTICLE PREMIER

SECTION PREMIÈRE.

1° Tous les pouvoirs législatifs accordés par la présente Constitution seront confiés à un Congrès des États-Unis composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants.

SECTION DEUXIÈME.

1° La Chambre des représentants sera composée de membres élus tous les deux ans par le peuple des États, et les électeurs dans chaque État devront avoir les qualités exigées des électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État.

2° Personne ne pourra être représentant à moins d'être âgé de vingt-cinq ans, d'avoir été pendant sept ans citoyen des États-Unis et d'être, au moment de son élection, habitant de l'État qui l'aura élu.

3° Les représentants et les taxes directes seront répartis entre les divers États qui pourront faire partie de l'Union,

selon le nombre respectif de leurs habitants, nombre qui sera déterminé en ajoutant au total des personnes libres (y compris ceux servant pour un terme limité, et non compris les Indiens non taxés) trois cinquièmes de toutes autres personnes. Le recensement pour l'époque actuelle sera fait trois ans après la première réunion du Congrès des États-Unis, et ensuite de dix en dix ans, d'après le mode qui sera réglé par une loi. Le nombre des représentants n'excédera pas celui d'un par trente mille habitants; mais chaque État aura au moins un représentant. Jusqu'à ce que le recensement ait été fait, l'État de New-Hampshire en enverra trois; le Massachusetts, huit; le Rhode-Island et les plantations de Providence, un; le Connecticut, cinq; New-York, six; le New-Jersey, quatre; la Pennsylvanie, huit; le Delaware, un; le Maryland, six; la Virginie, dix; la Caroline du nord, cinq; la Caroline du sud, cinq, et la Georgie, trois.

4° Quand des places viendront à vaquer dans la représentation d'un État au Congrès, l'autorité exécutive de l'État convoquera le corps électoral pour les remplir.

5° La Chambre des représentants élira son président et ses autres officiers; elle exercera seule le pouvoir de mise en accusation (*Impeachment*).

SECTION TROISIÈME.

1° Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs de chaque État, élus par sa législature, et chaque sénateur aura un vote.

2° Immédiatement après leur réunion, qui suivra leur première élection, ils seront divisés aussi également que possible en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe seront vacants au bout de la seconde année; ceux de la seconde classe, au bout de la quatrième année, et ceux de la troisième, à l'expiration de la sixième année, de manière que tous les deux ans un tiers du Sénat soit réélu. Si des places deviennent vacantes, par démission

ou par toute autre cause, pendant l'intervalle des sessions de la législature d'un État, le pouvoir exécutif de cet État fera une nomination provisoire, jusqu'à ce que la législature puisse remplir le siège vacant.

3° Nul ne pourra être sénateur qu'à l'âge de trente ans, après avoir été pendant neuf ans citoyen des États-Unis, et à la condition d'être, au moment de son élection, habitant de l'État qui l'aura choisi.

4° Le vice-président des États-Unis sera président du Sénat, mais il n'aura le droit de voter qu'en cas de partage des voix.

5° Le Sénat nommera ses autres officiers, ainsi qu'un président *pro tempore*, qui présidera en l'absence du Vice-Président ou quand celui-ci exercera les fonctions de Président des États-Unis.

6° Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les accusations décrétées par la chambre des représentants (*impeachments*). Quand il sera ainsi réuni en cour de justice, ses membres prêteront serment ou affirmation. Si c'est le Président des États-Unis qui est mis en jugement, le Chief justice présidera. Aucun accusé ne sera déclaré coupable qu'à la majorité des deux tiers des membres présents.

7° Les jugements rendus en cas de mise en accusation n'auront d'autre effet que de priver l'accusé de la place qu'il occupe, de le déclarer incapable de posséder quelque office d'honneur, de confiance ou de profit quelconque dans les États-Unis. Mais la partie convaincue pourra être appelée devant les tribunaux ordinaires et mise en jugement, jugée et punie selon les lois.

SECTION QUATRIÈME.

1° Le temps, le lieu et le mode de procéder aux élections des sénateurs et des représentants seront réglés, dans chaque État, par sa législature; mais le Congrès peut, par une loi, changer ces règlements ou en faire de nouveaux,

excepté pourtant en ce qui concerne le lieu où les sénateurs doivent être élus.

2° Le Congrès s'assemblera au moins une fois l'année, et cette réunion sera fixée au premier lundi de décembre, à moins qu'une loi ne la fixe à un autre jour.

SECTION CINQUIÈME.

1° Chaque chambre sera juge des élections et des droits et titres de ses membres. La majorité, dans chacune d'elles, suffira pour traiter les affaires; mais un nombre moindre peut prononcer l'ajournement d'un jour à l'autre, et être autorisé à forcer les membres absents à se rendre aux séances par telles pénalités que la chambre pourra établir.

2° Chaque chambre fera son règlement, punira ses membres pour conduite repréhensible et pourra, à la majorité des deux tiers, exclure un membre.

3° Chaque chambre tiendra un journal de ses délibérations, et le publiera de temps en temps, à l'exception de ce qui lui paraîtra devoir rester secret; et les votes négatifs ou approbatifs des membres de chaque chambre, sur une question quelconque seront, sur la demande d'un cinquième des membres présents, consignés sur le journal.

4° Chacune des deux chambres ne pourra, pendant la session du Congrès et sans le consentement de l'autre chambre, s'ajourner à plus de trois jours, ni transférer ses séances dans un autre lieu que celui où siègent les deux chambres.

SECTION SIXIÈME.

1° Les sénateurs et les représentants recevront pour leurs services une indemnité qui sera fixée par une loi et payée par le Trésor des États-Unis. Dans tous les cas, excepté ceux de trahison, de félonie et de trouble de la paix publique, ils ne pourront être arrêtés, soit pendant leur présence à la session, soit en s'y rendant, ou en re-

tournant dans leurs foyers. Dans aucun autre lieu ils ne pourront être inquiétés ni interrogés à raison de discours prononcés dans leurs chambres respectives.

2° Aucun sénateur ou représentant ne pourra, pendant le temps pour lequel il a été élu, être nommé à une place dans l'ordre civil, sous l'autorité des États-Unis, lorsque cette place aura été créée, ou que les émoluments en auront été augmentés pendant ce temps. Aucun individu occupant une place sous l'autorité des États-Unis ne pourra être membre d'une des deux chambres, tant qu'il conservera cette place.

SECTION SEPTIÈME.

1° Tous les bills établissant des impôts doivent prendre naissance dans la Chambre des représentants; mais le Sénat peut y concourir par des amendements, comme aux autres bills.

2° Tout bill qui aura reçu l'approbation du Sénat et de la Chambre des représentants sera, avant de devenir loi, présenté au Président des États-Unis; s'il l'approuve, il y apposera sa signature, sinon, il le renverra avec ses objections à la Chambre dans laquelle il aura été proposé; elle les consignera intégralement dans son journal et discutera de nouveau le bill. Si après cette seconde discussion, deux tiers de la chambre se prononcent en faveur du bill, il sera renvoyé, avec les objections du Président, à l'autre Chambre, qui le discutera également, et, si la même majorité l'approuve, il deviendra loi. Mais en pareil cas, les votes des chambres doivent être donnés par oui et par non, et les noms des personnes votant pour ou contre seront inscrits sur le journal de leurs chambres respectives. Si dans les dix jours (les dimanches non compris), le Président ne renvoie point un bill qui lui aura été présenté, ce bill aura force de loi, comme s'il l'avait signé, à moins cependant que le Congrès, en s'ajournant, ne prévienne son renvoi; alors le bill ne fera point loi.

3° Tout ordre, toute résolution ou vote pour lesquels le concours des deux chambres est nécessaire (excepté pourtant pour la question de l'ajournement) doivent être présentés au Président des États-Unis et approuvés par lui avant de recevoir exécution; s'il les rejette, ils doivent être de nouveau adoptés par les deux tiers des deux chambres, suivant les règles prescrites pour les bills.

SECTION HUITIÈME.

Le Congrès aura le pouvoir :

1° D'établir et de percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes publiques et de pourvoir à la défense commune et au bien général des États-Unis; mais les droits, impôts et excises devront être les mêmes dans tous les États-Unis;

2° D'emprunter sur le crédit des États-Unis;

3° De régler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes;

4° D'établir une règle générale pour les naturalisations et des lois générales sur les banqueroutes, dans tous les États-Unis;

5° De frapper la monnaie, d'en régler la valeur ainsi que celle des monnaies étrangères et de fixer l'étalon des poids et mesures;

6° D'assurer la punition de la contrefaçon de la monnaie courante et du papier public des États-Unis;

7° D'établir des bureaux de poste et des routes de poste;

8° D'encourager les progrès des arts et des sciences utiles, en assurant, pour des périodes limitées, aux auteurs et inventeurs le droit exclusif de leurs écrits et de leurs découvertes;

9° De constituer les tribunaux subordonnés à la Cour suprême;

10° De définir et punir les pirateries et les félonies commises en haute mer et les offenses contre la loi des nations;

11° De déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et de faire des règlements concernant les captures sur terre et sur mer;

12° De lever et d'entretenir des armées; mais aucun argent pour cet objet ne pourra être voté pour plus de deux ans;

13° De créer et d'entretenir une force maritime;

14° D'établir des règles pour l'administration et l'organisation des forces de terre et de mer;

15° De pourvoir à ce que la milice soit convoquée pour exécuter les lois de l'Union, pour réprimer les insurrections et repousser les invasions;

16° De pourvoir à ce que la milice soit organisée, armée et disciplinée, et de disposer de la partie qui peut se trouver employée au service des États-Unis, en laissant aux États respectifs la nomination des officiers, et l'autorité nécessaire pour dresser les miliciens d'après les règles de discipline prescrites par le Congrès;

17° D'exercer le pouvoir législatif exclusif dans tous les cas quelconques sur tel district (ne dépassant pas dix milles carrés) qui pourra, par la cession des États particuliers et par l'acceptation du Congrès, devenir le siège du gouvernement des États-Unis, et d'exercer une pareille autorité sur tous les lieux acquis par achat, d'après le consentement de la législature de l'État où il seront situés, et qui serviront à l'établissement de forteresses, de magasins, d'arsenaux, de chantiers et autres établissements nécessaires;

18° Enfin, le Congrès aura le pouvoir de faire toutes les lois nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus et tous autres dont cette Constitution a investi le gouvernement des États-Unis ou une de ses branches.

SECTION NEUVIÈME.

1° La migration ou l'importation de telles personnes dont l'admission peut paraître convenable aux États actuellement existant, ne sera point prohibée par le Congrès avant

l'année 1808; mais une taxe ou droit n'excédant point dix dollars par personne peut être imposée sur cette importation.

2° Le privilège de l'*habeas corpus* ne sera suspendu qu'en cas de rébellion ou d'invasion et lorsque la sécurité publique l'exigera.

3° Aucun bill d'*attainder*, aucune loi rétroactive ne pourront être décrétés.

4° Aucune capitation ou autre taxe directe ne sera établie, si ce n'est proportionnellement, conformément au recensement rendu préalablement exécutoire.

5° Aucune taxe ou droit ne sera établi sur des articles exportés d'un État quelconque.

6° Aucune préférence ne sera donnée par des règlements commerciaux ou fiscaux aux ports d'un État sur ceux d'un autre; les vaisseaux destinés pour un État ou sortant de ses ports ne pourront être forcés d'entrer, de décharger dans ceux d'un autre, ou d'y payer des droits.

7° Aucun argent ne sera tiré de la Trésorerie qu'en conséquence de dispositions prises par une loi, et de temps en temps on publiera un rapport régulier des recettes et des dépenses publiques.

8° Aucun titre de noblesse ne sera accordé par les États-Unis; et aucune personne tenant une place de profit ou de confiance sous leur autorité ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter quelque présent, émolument, place ou titre quelconque, d'un roi, prince ou État étranger.

SECTION DIXIÈME.

1° Aucun État ne pourra contracter ni traité, ni alliance, ni confédération, ni accorder des lettres de marque ou de représailles, ni battre monnaie, ni émettre des billets de crédit, ni déclarer qu'autre chose que la monnaie d'or et d'argent doive être accepté en payement de dettes, ni passer quelque bill d'*attainder*, loi rétroactive ou autre, de

nature à atténuer les obligations résultant de contrats, ni accorder aucun titre de noblesse.

2° Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir quelque impôt ou droit sur les importations ou exportations, à l'exception de ce qui lui sera absolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection ; et le produit net de tous droits et impôts établis par quelque État sur les importations et exportations sera pour le profit du Trésor des États-Unis, et toute loi de cette nature sera sujette à la revision et au contrôle du Congrès.

3° Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir aucun droit de tonnage, entretenir des troupes ou des vaisseaux de guerre en temps de paix, contracter quelque traité ou union avec un autre État ou avec une puissance étrangère, ou s'engager dans une guerre, si ce n'est dans le cas d'invasion ou d'un danger assez imminent pour n'admettre aucun délai.

ARTICLE II

SECTION PREMIÈRE.

1° Le Président des États-Unis sera investi du pouvoir exécutif. La durée de ses fonctions sera de quatre ans; son élection et celle du Vice-Président, nommé pour le même terme, auront lieu ainsi qu'il suit :

2° Chaque État nommera, de la manière qui sera prescrite par sa législature, un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants que l'État envoie au Congrès ; mais aucun sénateur ou représentant, ni aucune personne possédant une place de profit ou de confiance sous l'autorité des États-Unis, ne peut être nommé électeur.

(Ici se trouvait un article concernant le mode d'élection du Président ; il a été annulé et remplacé par le douzième amendement à la Constitution ; on le trouvera ci-après.)

3° Le Congrès peut déterminer l'époque à laquelle se-

ront choisis les électeurs, et le jour auquel ils donneront leurs suffrages, lequel jour sera le même pour tous les États-Unis.

4° Aucun individu autre qu'un citoyen né dans les États-Unis, ou étant citoyen lors de l'adoption de cette Constitution, ne peut être éligible au poste de Président; aucune personne ne sera élue à cette fonction, à moins d'avoir atteint l'âge de trente-cinq ans, et d'avoir résidé quatorze ans aux États-Unis.

5° En cas que le Président soit révoqué de ses fonctions ou en cas de mort, de démission ou d'inhabileté à remplir les devoirs de sa place, elle sera dévolue au Vice-Président, et le Congrès peut, par une loi, pourvoir au cas de renvoi, de mort, de démission ou d'incapacité, tant du Président que du Vice-Président, et indiquer quel fonctionnaire public remplira en pareils cas la présidence jusqu'à ce que la cause de l'empêchement n'existe plus, ou qu'un nouveau Président ait été élu.

6° Le Président recevra pour ses services, à des époques fixées, une indemnité qui ne pourra être augmentée ni diminuée pendant la période pour laquelle il aura été élu; et pendant le même temps il ne pourra recevoir aucun autre émolument des États-Unis ou de l'un des États.

7° Avant son entrée en fonctions, il prêtera le serment ou affirmation qui suit :

« Je jure (ou j'affirme) solennellement que je remplirai « fidèlement la place de Président des États-Unis, et que « j'emploierai tous mes soins à conserver, protéger et dé- « fendre la Constitution des États-Unis. »

SECTION DEUXIÈME.

1° Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers États, quand elle sera appelée au service actif de l'Union. Il peut requérir l'opinion écrite du principal fonctionnaire, dans chacun des départements exécutifs, sur tout objet re-

latif aux devoirs de leurs offices respectifs, et il aura le pouvoir de modérer les peines et d'accorder des grâces pour délits envers les États-Unis, excepté en cas de mise en accusation par la Chambre des représentants.

2° Il aura le pouvoir de faire des traités, de l'avis et du consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y donnent leur approbation. Il nommera et commissionnera, de l'avis et du consentement du Sénat, les ambassadeurs, les autres ministres publics, les consuls, les juges de la Cour suprême et tous autres fonctionnaires des États-Unis, aux nominations desquels il n'aura point été pourvu d'une autre manière, et qui seront institués par une loi. Mais le Congrès peut législativement attribuer les nominations de tous employés subalternes au Président seul, aux cours de justice, ou aux chefs des ministères.

3° Le Président aura le pouvoir de remplir toutes les vacances qui pourraient se produire pendant l'intervalle des sessions du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session suivante.

SECTION TROISIÈME.

De temps à autre, le Président donnera au Congrès des informations sur l'état de l'Union, et il recommandera à son attention les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables; il pourra, dans des occasions extraordinaires, convoquer les deux chambres ou l'une d'elles, et, en cas de dissentiment entre elles sur le temps de leur ajournement, il le fixera à telle époque qui lui paraîtra convenable. Il recevra les ambassadeurs et les autres ministres publics; il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées, et il commissionnera tous les fonctionnaires des États-Unis.

SECTION QUATRIÈME.

Les Président, Vice-Président et tous les fonctionnaires civils pourront être révoqués, si, à la suite d'une accusa-

tion (*impeachment*), ils sont convaincus de trahison, de corruption ou d'autres grands crimes et délits graves.

ARTICLE III

SECTION PREMIÈRE.

Le pouvoir judiciaire des États-Unis sera confié à une Cour suprême et aux autres cours inférieures que le Congrès peut, de temps à autre, former et établir. Les juges, tant de la Cour suprême que des cours inférieures, garderont leurs fonctions tant qu'ils ne démériteront point, et ils recevront pour leurs services, à des époques fixées, une indemnité qui ne pourra pas être réduite pendant la durée de leurs fonctions.

SECTION DEUXIÈME.

1° Le pouvoir judiciaire s'étendra à toutes les matières de loi et d'équité, qui prendront naissance sous l'empire de cette Constitution, des lois des États-Unis, et des traités faits ou qui seront faits sous leur autorité; à toutes les causes concernant les ambassadeurs, ou autres ministres publics ou les consuls; à toutes les affaires de l'amirauté ou de la marine; aux contestations dans lesquelles les États-Unis seront parties; aux contestations entre deux ou plusieurs États, entre un État et des citoyens d'un autre État, entre des citoyens d'États différents, entre des citoyens du même État réclamant des terres en vertu de concessions émanées de différents États, et entre un État ou les citoyens de cet État et des États, citoyens ou sujets étrangers.

2° Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, d'autres ministres publics ou des consuls, et dans les causes où un État sera partie, la Cour suprême excercera la juridiction directe ou originaire. Dans tous les autres cas susmentionnés, la Cour suprême aura juridiction d'appel, en

fait et en droit, avec telles exceptions et tels règlements que le Congrès pourra faire.

3° La connaissance de tous crimes, excepté en cas de mise en accusation par la Chambre des représentants, appartient au jury; l'affaire sera jugée dans l'État où le crime aura été commis; mais si ce crime a eu lieu hors des États, le jugement sera rendu dans tel lieu que le Congrès aura désigné à cet effet par une loi.

SECTION TROISIÈME.

La trahison contre les États-Unis consistera uniquement à prendre les armes contre eux ou à se réunir à leurs ennemis en leur donnant aide et secours. Aucune personne ne sera condamnée pour trahison que sur le témoignage de deux témoins qui auront assisté à un commencement d'exécution, ou sur l'aveu fait publiquement par l'accusé devant la Cour.

Le Congrès aura le pouvoir de fixer la peine de la trahison; mais ce crime n'entraînera point la dégradation, ni la confiscation si ce n'est pendant la vie du condamné.

ARTICLE IV

SECTION PREMIÈRE.

Pleine confiance et crédit seront donnés dans chaque État aux actes publics et aux procédures judiciaires de tout autre État; le Congrès peut, par des lois générales, déterminer quelle sera la forme probante de ces actes et procédures et les effets qui y seront attachés.

SECTION DEUXIÈME.

1° Les citoyens de chaque État auront droit à tous les privilèges et immunités attachés au titre de citoyen dans les autres États.

2° Tout individu qui, accusé dans un État de trahison, félonie ou autre crime, aura cherché refuge dans un autre État, sera livré sur la demande du pouvoir exécutif de l'État d'où il se sera enfui, pour être remis à l'autorité compétente ayant juridiction en pareille matière.

3° Aucune personne tenue au service ou au travail dans un État, sous les lois de cet État, et qui se sauverait dans un autre, ne pourra, en exécution d'aucune loi ou d'aucun règlement de l'État où elle s'est réfugiée, être déchargée de ce service ou travail, mais sera livrée sur la réclamation de la partie à laquelle ce service et ce travail seront dus.

SECTION TROISIÈME.

1° Le Congrès pourra admettre de nouveaux États dans cette Union; mais aucun nouvel État ne sera érigé ou formé dans la juridiction d'un autre État, comme aussi aucun État ne sera formé non plus de la réunion de deux ou plusieurs États, ni de quelques parties d'État, sans le consentement des législatures des États intéressés et sans celui du Congrès.

2° Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire et des autres propriétés appartenant aux États-Unis, et d'adopter à ce sujet tous les règlements et mesures convenables; et rien dans cette Constitution ne sera interprété dans un sens préjudiciable aux droits sur ces propriétés que peuvent faire valoir les États-Unis ou aucun des États particuliers.

SECTION QUATRIÈME.

Les États-Unis garantiront à chaque État de l'Union la forme du gouvernement républicain. Ils le protégeront contre toute invasion et aussi contre toute violence intérieure, sur la demande de la législature ou du pouvoir exécutif, si la législature ne peut être convoquée.

ARTICLE V

Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des deux chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ; ou, sur la demande des législatures des deux tiers des divers États, il convoquera une Convention pour en proposer, lesquels, dans les deux cas, seront valables à toutes fins, et feront partie de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des divers États, ou par les conventions tenues dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été prescrit par le Congrès ; pourvu qu'aucun amendement fait avant l'année 1808 n'affecte d'une manière quelconque la première et la quatrième clauses de la neuvième section du 1er article, et qu'aucun État ne soit privé sans son consentement de son suffrage dans le Sénat sur un pied d'égalité avec les autres.

ARTICLE VI

1° Toutes les dettes contractées et les engagements pris avant l'adoption de la présente Constitution seront aussi valables à l'égard des États-Unis, sous la présente Constitution, que sous la Confédération.

2° Cette Constitution et les lois des États-Unis qui seront faites en conséquence, et tous les traités faits et à faire sous l'autorité desdits États-Unis, seront la loi suprême du pays ; les juges de chaque État seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition contraire qui existerait dans les lois ou la constitution d'un État quelconque.

3° Les sénateurs et les représentants sus-mentionnés, les membres des législatures des États, et tous les officiers du pouvoir exécutif et judiciaire, tant des États-Unis que des divers États, seront tenus, par serment ou par affirmation

de soutenir cette Constitution ; mais aucun serment religieux ne sera jamais requis comme condition pour remplir une fonction ou charge publique, sous l'autorité des États-Unis.

ARTICLE VII

La ratification donnée par les conventions de neuf États sera suffisante pour l'établissement de cette Constitution entre les États qui l'auront ainsi ratifiée.

Fait en convention, avec le consentement unanime des États présents, le dix-septième jour de septembre, l'an de notre Seigneur 1787 et de l'indépendance des États-Unis d'Amérique le douzième ; en témoignage de quoi nous avons apposé ci-dessous nos noms.

Signé : Georges Washington, président et député de Virginie.

Suivent les signatures des représentants du New-Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvanie, Delaware, Maryland, Virginie, Caroline du Nord, Caroline du Sud et Georgie.

ARTICLES ADDITIONNELS ET AMENDEMENTS

ARTICLE PREMIER (1)

Le Congrès ne fera aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou pour en prohiber l'exercice. Il ne

(1) Les dix premiers amendements furent proposés par le Congrès en 1789 et déclarés adoptés en 1791.

pourra non plus restreindre la liberté de la parole ou de la presse, pas plus que le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour obtenir le redressement de ses griefs.

ARTICLE II

Une milice bien réglée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, on ne pourra restreindre le droit qu'a le peuple de garder et de porter des armes.

ARTICLE III

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison, sans le consentement du propriétaire, ni en temps de guerre, si ce n'est de la manière qui sera prescrite par une loi.

ARTICLE IV

Le droit qu'ont les citoyens de jouir de la sécurité de leur personne, de leur domicile, de leurs papiers et effets, à l'abri des recherches et saisies injustes, ne pourra être violé; aucun mandat ne sera délivré si ce n'est sur des présomptions fondées, appuyées du serment ou de l'affirmation; et ces mandats devront contenir la désignation du lieu où les perquisitions devront être faites et des personnes ou objets à saisir.

ARTICLE V

Aucune personne ne sera tenue de répondre à une accusation capitale ou infamante à moins d'une mise en accusation émanant d'un grand jury, à l'exception des

délits commis par des individus appartenant à l'armée ou à la marine ou à la milice, quand elle est en service actif en temps de guerre ou de danger public. La même personne ne pourra être soumise deux fois, pour le même crime, à une procédure qui compromettrait sa vie ou un de ses membres. Dans aucune cause criminelle, l'accusé ne sera forcé à rendre témoignage contre lui-même, ni privé de la vie, de la liberté ou de sa propriété, que par suite d'une procédure légale. Aucune propriété privée ne pourra être prise pour un usage public sans une juste compensation.

ARTICLE VI

Dans toute procédure criminelle, l'accusé jouira du droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'État et du district dans lequel le crime aura été commis, district dont les limites auront été déterminées par une loi; et notification lui sera faite de la nature et du motif de l'accusation; il sera confronté avec les témoins à charge; il aura le droit de contrainte pour obtenir la comparution de témoins en sa faveur, et l'assistance d'un conseil pour sa défense.

ARTICLE VII

Dans les causes qui devront être décidées selon la loi commune, le jugement par jury sera conservé dès que la valeur des objets en litige excédera vingt dollars; et aucun fait jugé par un jury ne pourra être soumis à la revision d'une autre Cour dans les États-Unis, si ce n'est conformément à la loi commune.

ARTICLE VIII

On ne pourra exiger des cautionnements exagérés, ni

imposer des amendes excessives, ni infliger des punitions cruelles et inaccoutumées.

ARTICLE IX

L'énumération faite dans cette Constitution de certains droits ne pourra être interprétée de manière à exclure ou affaiblir d'autres droits conservés par le peuple.

ARTICLE X

Les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la Constitution ou ceux qu'elle ne défend pas aux États d'exercer sont réservés à ceux-ci ou au peuple.

ARTICLE XI (1)

Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera point interprété de manière à pouvoir s'appliquer à tout procès *in law or equity* déjà commencé ou poursuivi contre un des États par les citoyens d'un autre État, ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger.

ARTICLE XII (2)

Les électeurs se rassembleront dans leurs États respectifs, et ils voteront au scrutin pour la nomination du Président et du Vice-président, dont un au moins ne sera point habitant du même État qu'eux. Dans leurs bulletins ils nommeront la personne pour laquelle ils votent comme Président, et dans des bulletins distincts, celle qu'ils por-

(1) Proposé par le Congrès en 1794 et déclaré adopté en 1798. — (2) Proposé par le Congrès et déclaré adopté en 1804.

tent pour la vice-présidence. Ils feront des listes séparées de toutes les personnes portées à la présidence et à la vice-présidence, avec indication du nombre des votes donnés à chacune d'elles; ces listes seront par eux signées, certifiées et transmises scellées au siège du gouvernement des États-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Celui-ci, en présence des deux Chambres, ouvrira tous les procès-ververbaux, et les votes seront comptés. La personne réunissant le plus grand nombre de suffrages pour la présidence sera Président, si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs réunis; et si aucune personne n'avait cette majorité, alors, parmi les trois candidats ayant réuni le plus de voix pour la présidence, la Chambre des représentants choisirait immédiatement le Président par la voie du scrutin. Mais dans ce cas les votes seront comptés par État, et la représentation de chaque État n'aura qu'un vote. Un membre ou des membres des deux tiers des États devront être présents pour ce scrutin, et la majorité de tous les États sera nécessaire pour le choix. Si la Chambre des représentants ne parvenait pas à élire de Président, quand ce choix lui sera dévolu, avant le quatrième jour du mois de mars suivant, le vice-président sera de droit Président, comme dans le cas de mort ou d'incapacité constitutionnelle du Président.

La personne réunissant le plus de suffrages pour la vice-présidence, sera Vice-Président, si ce nombre forme la majorité du nombre total des électeurs réunis. Mais si personne n'a obtenu cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président parmi les deux candidats ayant le plus de voix; la présence des deux tiers des sénateurs et la majorité du nombre total des États seront nécessaires pour ce choix.

Aucune personne constitutionnellement inéligible à la place de Président ne sera éligible à celle de Vice-Président des États-Unis.

ARTICLE XIII (1)

1° Aucun esclavage ni servitude involontaire, excepté comme punition d'un crime quand le coupable aura été condamné dans les formes, ne pourra exister aux États-Unis ni dans aucun lieu soumis à leur juridiction.

2° Le Congrès a le pouvoir de donner force exécutoire à cet article par des dispositions législatives appropriées.

ARTICLE XIV (2)

SECTION PREMIÈRE.

Toutes personnes nées ou naturalisées aux États-Unis, et soumises à leur puissance, sont déclarées citoyens de l'Union et de l'État où elles résident. Aucun État n'édictera de loi qui porterait atteinte aux privilèges et immunités des citoyens des États-Unis; et s'il en existait, il ne leur donnera aucune force d'exécution. De plus, aucun État ne privera qui que soit de sa vie, de sa liberté, de sa propriété, sans jugement, et il ne refusera la protection de la loi à aucune personne soumise à sa juridiction.

SECTION DEUXIÈME.

Les membres de la Chambre des représentants seront répartis entre les États eu égard au nombre de leurs populations respectives, chaque individu comptant pour une tête. Dans ce dénombrement n'entreront point les Indiens non taxés. Mais si le droit de suffrage dans une des élections pour le choix des électeurs du Président et du Vice-Président des États-Unis et des représentants au Congrès, des

(1) Proposé par le Congrès et déclaré adopté en 1865. (2) Proposé par le Congrès en 1866 et déclaré adopté en 1868.

[illegible] des membres de la législature, était refusé à aucun habitant mâle de cet État, âgé de vingt et un ans et citoyen des États-Unis, ou s'il y était porté atteinte d'une façon quelconque, excepté pour cause de participation à la rébellion ou de tous autres crimes, la base de représentation pour cet État serait réduite en proportion du nombre des individus [illegible] comparativement à la masse des citoyens mâles de cet État, âgés de vingt et un ans.

SECTION TROISIÈME.

Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès, ou électeur présidentiel, ou fonctionnaire de l'ordre civil et militaire des États-Unis et des États individuels, si, après avoir prêté serment, en ces diverses qualités, de soutenir la Constitution des États-Unis, il s'est engagé dans une insurrection ou une rébellion contre cette puissance, et a donné aide et assistance à ses ennemis. Toutefois le Congrès, par un vote émis à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, pourra faire cesser cette incapacité.

SECTION QUATRIÈME.

On ne pourra mettre en question la validité de la dette publique des États-Unis telle qu'elle a été autorisée par la loi, y compris celle contractée pour le payement des pensions allouées en vue de la suppression de l'insurrection et de la rébellion; mais ni les États-Unis, ni aucun État ne prendront à leur charge et ne payeront aucune dette créée pour venir en aide à ces soulèvements contre le pays, et ne feront droit à aucune réclamation pour cause de perte ou d'émancipation d'esclaves. Toutes ces dettes, obligations et réclamations, sont déclarées illégales et nulles.

SECTION CINQUIÈME.

Le Congrès est investi des pouvoirs nécessaires pour donner force exécutoire aux prescriptions du présent article.

ARTICLE XV (1)

1° Le droit des citoyens de l'Union au suffrage électoral ne pourra être ni refusé ni restreint par les États-Unis et par aucun État, par la considération de la race, de la couleur ou d'une condition antérieure de servitude.

2° Le Congrès aura tout pouvoir pour assurer la sanction de cet article par une législation appropriée à son objet.

(1) Proposé par le Congrès en 1869 et déclaré adopté en 1870.

fonctionnaires de l'ordre civil ou judiciaire d'un État ou des membres de la législature, était refusé à aucun habitant mâle de cet État, âgé de vingt et un ans et citoyen des États-Unis, ou s'il y était porté atteinte d'une façon quelconque, excepté pour cause de participation à la rébellion ou de tous autres crimes, la base de représentation pour cet État serait réduite en proportion du nombre des individus éliminés comparativement à la masse des citoyens mâles de cet État, âgés de vingt et un ans.

SECTION TROISIÈME.

Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès, ou électeur présidentiel, ou fonctionnaire de l'ordre civil et militaire des États-Unis et des États individuels, si, après avoir prêté serment, en ces diverses qualités, de soutenir la Constitution des États-Unis, il s'est engagé dans une insurrection ou une rébellion contre cette puissance, et a donné aide et assistance à ses ennemis. Toutefois le Congrès, par un vote émis à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, pourra faire cesser cette incapacité.

SECTION QUATRIÈME.

On ne pourra mettre en question la validité de la dette publique des États-Unis telle qu'elle a été autorisée par la loi, y compris celle contractée pour le payement des pensions allouées en vue de la suppression de l'insurrection et de la rébellion ; mais ni les États-Unis, ni aucun État ne prendront à leur charge et ne payeront aucune dette créée pour venir en aide à ces soulèvements contre le pays, et ne feront droit à aucune réclamation pour cause de perte ou d'émancipation d'esclaves. Toutes ces dettes, obligations et réclamations, sont déclarées illégales et nulles.

SECTION CINQUIÈME.

Le Congrès est investi des pouvoirs nécessaires pour donner force exécutoire aux prescriptions du présent article.

ARTICLE XV (1)

1° Le droit des citoyens de l'Union au suffrage électoral ne pourra être ni refusé ni restreint par les États-Unis et par aucun État, par la considération de la race, de la couleur ou d'une condition antérieure de servitude.

2° Le Congrès aura tout pouvoir pour assurer la sanction de cet article par une législation appropriée à son objet.

(1) Proposé par le Congrès en 1869 et déclaré adopté en 1870.

ERRATA DU TOME II

Page 32, ligne 14, après les mots « chacun à un représentant », ajouter : « sauf le Dakota du sud qui en a deux. »

Page 32, ligne 15 et 16, au lieu de « ce qui porte actuellement le nombre des membres de la Chambre à 329 », lire : « à 330 ».

Page 33, dans le tableau de la liste de répartition des membres au Congrès en 1889, au lieu de « Dakota sud 1 », lire : « Dakota sud 2 ». Le total de l'addition, au lieu de 329, est de 330.

Page 410, au lieu de « et le 27° et 34° de longitude Ouest à partir de l'État de Washington », lire : « le 104° et le 111° de longitude Ouest du méridien de Greenwich. »

Page 422, au lieu de « il s'étend du 109° au 114° degré de longitude Ouest sur 31°37' au 37° de latitude nord », lire : « il s'étend du 109° au 115° degré de longitude Ouest sur 31° 37' au 37° de latitude nord. »

Tous les degrés de longitude sont établis sur le méridien de Greenwich.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME DEUXIÈME

LIVRE TROISIÈME

Les travaux de la Convention et la Constitution.

CHAPITRE PREMIER. — Considérations générales. — Organisation de la convention. — Lignes principales du gouvernement à fonder..... 1
CHAPITRE II. — Débats généraux..... 8
CHAPITRE III. — Du pouvoir législatif..... 15
CHAPITRE IV. — Organisation de la chambre des représentants..... 18
SECTION PREMIÈRE. — De l'électorat. — De l'élection..... 18
SECTION II. — De l'éligibilité..... 19
SECTION III. — De la représentation proportionnelle..... 26
SECTION IV. — État actuel de la représentation..... 28
SECTION V. — Des recensements décennaux..... 34
CHAPITRE V. — Organisation de la deuxième chambre. — Le Sénat..... 36
CHAPITRE VI. — Coordination des pouvoirs accordés aux deux chambres. — Compromis..... 44
CHAPITRE VII. — Présidence du Sénat..... 51
CHAPITRE VIII. — Prérogatives particulières du Sénat..... 53
CHAPITRE IX. — Règles générales concernant l'élection des membres des deux chambres..... 55
SECTION PREMIÈRE. — Élection des Sénateurs..... 55
SECTION II. — Élection des Représentants..... 57
CHAPITRE X. — Ordre intérieur des deux chambres. — Rapports entre elles..... 64
CHAPITRE XI. — Des standing committees..... 69
CHAPITRE XII. — Principaux articles des règlements des deux chambres..... 73
CHAPITRE XIII. — De l'approbation des bills par le Président et du droit de veto..... 76

CHAPITRE XIV. — Rémunération des membres des deux chambres 79
CHAPITRE XV. — Délégués des territoires à la première chambre 83
CHAPITRE XVI. — Formation du pouvoir exécutif 83
SECTION PREMIÈRE. — Du Président des États-Unis 84
SECTION II. — Du Vice-Président 89
SECTION III. — Débats sur le mode d'élection du Président. 90
SECTION IV. — Élection à deux degrés 97
SECTION V. — Amendement à la Constitution pour l'élection du Président 100
SECTION VI. — Occurrence grave au sujet de l'élection du Président 103
SECTION VII. — Réforme à apporter au régime électoral pour le Président des États-Unis 106
SECTION VIII. — Résumé du régime actuel 108
SECTION IX. — Addition au mode de suppléance du Président 111
SECTION X. — Rémunération du Président 113
CHAPITRE XVII. — Pouvoirs du Congrès 117
CHAPITRE XVIII. — Les pouvoirs explicites du Congrès 122
CHAPITRE XIX. — Les pouvoirs implicites du Congrès 129
SECTION PREMIÈRE. — Pouvoir d'ériger une banque 131
SECTION II. — Pouvoir de réaliser des améliorations à l'intérieur (*Internal improvements*) 139
SECTION III. — Du pouvoir d'acheter un territoire étranger. 137
SECTION IV. — Du pouvoir de mettre embargo 141
SECTION V. — Du pouvoir de protéger l'industrie du pays. 142
SECTION VI. — Du pouvoir de punir 144
CHAPITRE XX. — Pouvoirs du Congrès dont l'exercice parallèle, mais restreint, est permis aux États 146
CHAPITRE XXI. — Prohibitions faites à l'Union et aux États.. 149
SECTION PREMIÈRE. — Prohibitions imposées au gouvernement de l'Union 149
SECTION II. — Prohibitions imposées aux États 157
CHAPITRE XXII. — Prérogatives du pouvoir exécutif 159
SECTION PREMIÈRE. — Pouvoirs non sujets à partage 159
SECTION II. — Pouvoirs exigeant l'adhésion du Sénat 162
SECTION III. — Conséquences du partage des pouvoirs du Président 170
CHAPITRE XXIII. — Des rapports du pouvoir exécutif avec les deux chambres 175
CHAPITRE XXIV. — Des rapports des États entre eux et avec le gouvernement de l'Union 177

CHAPITRE XXV. — Du pouvoir judiciaire de l'Union..... 179
CHAPITRE XXVI. — Amendement constitutionnel au pouvoir judiciaire..... 185
CHAPITRE XXVII. — Du serment aux États-Unis..... 188
CHAPITRE XXVIII. — Ratification de la Constitution..... 192
CHAPITRE XXIX. — Des amendements à la Constitution..... 196
CHAPITRE XXX. — Autorité suprême de la loi des États-Unis. 198
CHAPITRE XXXI. — Nature de la Constitution. — Interprétations diverses..... 200
CHAPITRE XXXII. — Soulèvement de la Caroline du Sud..... 210
CHAPITRE XXXIII. — La guerre de la Sécession et ses résultats. 214
CHAPITRE XXXIV. — Caractère définitif de la Constitution.... 217

LIVRE QUATRIÈME

L'Organisation du gouvernement de l'Union, les amendements à la Constitution.

CHAPITRE PREMIER. — Mise en vigueur de la Constitution. — Premier président, Washington..... 220
CHAPITRE II. — Première session du Congrès. Les douze premiers amendements à la Constitution. Lois complémentaires. 225
CHAPITRE III. — Le treizième amendement à la Constitution. 231
CHAPITRE IV. — Le quatorzième amendement à la Constitution..... 234
CHAPITRE V. — Le quinzième amendement à la Constitution. 245
CHAPITRE VI. — Du siège du gouvernement..... 248
CHAPITRE VII. — Départements ministériels..... 249
SECTION PREMIÈRE. — Le département d'État..... 251
SECTION II. — Le département du Trésor..... 252
SECTION III. — Département de la Guerre..... 262
SECTION IV. — Département de la Marine..... 263
SECTION V. — Département des Postes..... 264
SECTION VI. — Département de l'Intérieur..... 268
SECTION VII. — Département de la Justice..... 269
SECTION VIII. — Du commissaire de l'Agriculture..... 273
SECTION IX. — Du commissaire du Travail..... 274
CHAPITRE VIII. — Des fonctionnaires publics..... 275
CHAPITRE IX. — Considérations générales sur le développement des finances de l'Union..... 282
CHAPITRE X. — Établissement du budget annuel de l'Union.. 289

LIVRE CINQUIÈME

Des races humaines aux États-Unis.

CHAPITRE PREMIER. — Mélange et succession des races dans l'Amérique du Nord..... 294
CHAPITRE II. — De la race blanche..... 296
SECTION PREMIÈRE. — Du citoyen et de la naturalisation.. 299
SECTION II. — De la qualité de citoyen..... 300
SECTION III. — Conditions de la naturalisation..... 302
SECTION IV. — De la naturalisation des races de couleur. 312
CHAPITRE III. — Des races de couleur..... 315
SECTION PREMIÈRE. — La race rouge..... 315
SECTION II. — La race noire..... 319
SECTION III. — De la race jaune. — Des Chinois..... 329

LIVRE SIXIÈME

Le district de Colombie.

CHAPITRE PREMIER. — Partie historique..... 340
SECTION PREMIÈRE. — Débats sur le siège du gouvernement. 340
SECTION II. — Charte de Washington city..... 348
SECTION III. — Charte de Georgetown..... 353
SECTION IV. — Washington County. — Comté de Washington..... 354
SECTION V. — Suppression du régime de Chartes. — Introduction du suffrage universel..... 355
CHAPITRE II. — Gouvernement représentatif érigé pour le district de Colombie..... 358
CHAPITRE III. — Suppression du régime représentatif..... 366
CHAPITRE IV. — Gouvernement autoritaire..... 371

LIVRE SEPTIÈME

Des territoires.

CHAPITRE PREMIER. — Esquisse générale de la formation des États-Unis. — Des territoires..... 377

CHAPITRE II. — Première période de formation des territoires. 381
CHAPITRE III. — Deuxième période de formation des territoires 383
CHAPITRE IV. — Élection et nomination des fonctionnaires... 386
CHAPITRE V. — Le système judiciaire des territoires..... 388
CHAPITRE VI. — Limitations apportées au pouvoir des législatures..... 391
CHAPITRE VII. — Interdiction aux étrangers de posséder des immeubles 395
CHAPITRE VIII. — Passage au gouvernement d'État..... 397
CHAPITRE IX. — Le territoire d'Idaho..... 400
CHAPITRE X. — Le territoire d'Utah et les Mormons..... 403
CHAPITRE XI. — Le territoire de Wyoming. — Influence du Kurosiwo expliquée..... 410
CHAPITRE XII. — Le Nouveau-Mexique (New-Mexico)..... 416
CHAPITRE XIII. — Le territoire d'Arizona..... 422
CHAPITRE XIV. — Le district d'Alaska..... 428

LIVRE HUITIÈME

Le domaine national.

CHAPITRE PREMIER. — Formation territoriale de l'Union Américaine..... 437
CHAPITRE II. — Réserves contenues dans les traités de cession. 442
CHAPITRE III. — Phases successives de la législation sur le domaine national..... 447
CHAPITRE IV. — Tentatives pour faire accepter le droit de préemption..... 451
CHAPITRE V. — Intérêts des partis et intérêts régionaux engagés dans la disposition des terres publiques..... 456
CHAPITRE VI. — Bill de distribution du prix des terres aux États à titre de dépôt..... 464
CHAPITRE VII. — Consécration définitive du droit de préemption. — Première tentative d'institution du Homestead..... 470
CHAPITRE VIII. — Du classement des terres publiques..... 474
CHAPITRE IX. — De l'Office général des terres publiques..... 477
CHAPITRE X. — Des surveyors généraux et de leurs aides.... 481
CHAPITRE XI. — Des registers et receivers (enregistreurs et receveurs)..... 484
CHAPITRE XII. — De l'orientation générale des terres publiques..... 486

CHAPITRE XIII. — Vente et disposition des terres publiques.. 491
SECTION PREMIÈRE. — Vente à l'amiable ou aux enchères. 491
SECTION II. — Des préemptions..... 493
SECTION III. — Du Homestead..... 497
CHAPITRE XIV. — Des terres à minerai. — Législation les concernant..... 505
CHAPITRE XV. — De la réserve et de la vente des terres affectées aux towns (town sites)..... 513
CHAPITRE XVI. — Terres affectées aux récompenses militaires (*Bounty land Warrants*)..... 518
SECTION PREMIÈRE. — Dispositions du Congrès jusqu'en 1861..... 518
SECTION II. — Dispositions prises pendant et après la guerre de rébellion..... 523
CHAPITRE XVII. — Dispositions générales aux aliénations de terres publiques..... 525
CHAPITRE XVIII. — Des réserves d'essences forestières et du reboisement..... 526
CHAPITRE XIX. — Dispositions spéciales aux terres marécageuses ou couvertes d'eau et aux terres désertes..... 527
SECTION PREMIÈRE. — Terres marécageuses ou couvertes d'eau (*Swamp and overflowed Lands*)..... 528
SECTION II. — Terres abandonnées (*Desert-Lands*)..... 529
CHAPITRE XX. — Yellowstone Park..... 532
CHAPITRE XXI. — Concessions de terres pour favoriser l'instruction publique..... 535
CHAPITRE XXII. — Des concessions de terres aux chemins de fer..... 537
SECTION PREMIÈRE. — Comment le Congrès des États-Unis a été amené à intervenir dans la construction des chemins de fer. — Règles générales qui ont dirigé son action... 537
SECTION II. — Première concession de terres en faveur de l'Illinois. — Concessions ultérieures aux États pour leurs chemins de fer..... 543
SECTION III. — Organisation des trois premières lignes du Pacifique..... 546
SECTION IV. — Description technique du chemin de fer appelé proprement *Chemin du Pacifique*..... 553
SECTION V. — Établissement du chemin de fer appelé *Northern Pacific*..... 560
SECTION VI. — Chemin de fer appelé *Atlantic and Pacific-Railroad*..... 561
SECTION VII. — Création d'un contrôle administratif sur les chemins de fer subventionnés..... 562

CHAPITRE XXIII. — Position respective du gouvernement de l'Union et des gouvernements d'État en ce qui touche les chemins de fer..... 564
CHAPITRE XXIV. — L'interstate commerce act..... 569
CHAPITRE XXV. — De l'accaparement du sol par de grands propriétaires et du nombre croissant des fermiers..... 574

APPENDICE. — Traduction de la Constitution des États-Unis.... 587
Errata du tome II..... 612

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

4110-89. — CORBEIL. Imprimerie CRÉTÉ.

v

next form
4

YC 08792

52208

JK246
.C3
v.2